

Editori

Emil Bălan

Cristi Iftene

Dragoș Troanță

Marius Văcărelu

**100 DE ANI DE ADMINISTRAȚIE
ÎN STATUL NAȚIONAL UNITAR ROMÂN**
– între tradiție și modernitate –



**One Hundred Years of Administration
in the Romanian Unitary National State**

100 DE ANI DE ADMINISTRAȚIE
ÎN STATUL NAȚIONAL UNITAR ROMÂN
– între tradiție și modernitate –



Wolters Kluwer
Romania

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
100 de ani de administrație în statul național unitar
român - între tradiție și modernitate = One
Hundred Years of Administration in the Romanian
Unitary National State / Emil Bălan, Cristi Iftene,
Dragoș Troanță, Marius Văcărelu. - București :
Wolters Kluwer Romania, 2019
ISBN 978-606-677-029-3

I. Bălan, Emil
II. Iftene, Cristi
III. Troanță, Dragoș
IV. Văcărelu, Marius

34

Wolters Kluwer România

tel.: 031.224.4150
fax: 031.224.4101
redactie@wolterskluwer.ro
www.wolterskluwer.ro

Bdul. Tudor Vladimirescu nr. 22,
Green Gate, et. 6
Sector 5, București 050881

Editura Wolters Kluwer România este
recunoscută de Consiliul Național al Cercetării
Științifice din Învățământul Superior

Lucrarea cuprinde comunicările științifice și dezbaterile conferinței „100 de ani de administrație în statul național unitar român – între tradiție și modernitate”, organizată în parteneriat de către Societatea Academică de Științe Administrative și Centrul de Drept Public și Științe Administrative din Școala Națională de Studii Politice și Administrative, în București, la data de 20 octombrie 2017.

Lucrare editată cu sprijinul Ministerului Cercetării și Inovării – contract de finanțare nr. 30M din 27.09.2018.

Colectivul de elaborare și implementare proiect M.C.I.: Emil Bălan, Cristi Iftene, Marius Văcărelu, Dragoș Troanță, Gabriela Varia.

Întreaga răspundere pentru opiniile exprimate și respectarea legislației privind copyright-ul revine autorilor materialelor publicate.

COORDONATORI:

Emil BĂLAN

Cristi IFTENE Dragoș TROANȚĂ Marius VĂCĂRELU

**100 DE ANI DE ADMINISTRAȚIE
ÎN STATUL NAȚIONAL UNITAR ROMÂN
– între tradiție și modernitate –**

**ONE HUNDRED YEARS
OF ADMINISTRATION IN THE
ROMANIAN UNITARY NATIONAL STATE**



Wolters Kluwer
Romania

CUPRINS

Cristian CLIPA

Contractul administrativ. O preocupare pentru dreptul public românesc între anii 1918 și 2018. 100 de ani de căutări, 100 de ani de frământări, 100 de ani de ... speranțe	11
--	----

Codrin Dumitru MUNTEANU

O chestiune de istorie și drept internațional într-un context actual de securitate națională: Procesul optanților unguri din Transilvania	31
---	----

Ciprian Gabriel ENE

Secolul al XIX-lea, perioada de început a contenciosului administrativ pe teritoriul țării noastre	56
--	----

Benonica VASILESCU

Repere istorice privind organizarea administrativ-teritorială a României	63
--	----

Mihai FENTZEL

Aspecte privind istoria Senatului României și regimul incompatibilităților în statutele Parlamentului României	71
--	----

Marius ANDREESCU

Contribuții ale doctrinei constituționale și administrative române la construcția unor principii ale dreptului	82
--	----

Maria ORLOV

Necesitatea și importanța asigurării legalității în administrația publică	93
---	----

Rozalia Ana LAZĂR

Unele considerații despre relația dintre legalitate și oportunitate	104
---	-----

Daniela MITUȚOIU

Evoluția reglementărilor privind asigurarea integrității în funcții și demnități publice reflectată în Codul administrativ	105
--	-----

Ioan Laurențiu VEDINAȘ

Rolul administrației publice locale în păstrarea tradițiilor poporului român	121
--	-----

Irina ALEXE

Încercări de codificare a dreptului administrativ în România Centenară 127

Verginia VEDINAȘ

Secretarul unității administrativ-teritoriale, funcție publică tradițională în administrația publică românească. Pledoarie pentru profesionalism 152

Sorina IONESCU

Reforme la nivelul administrației europene pentru asigurarea unui nivel ridicat de securitate 158

Emil BĂLAN

Buna administrare și dreptul persoanei la un tratament echitabil din partea administrației publice 163

Marius VĂCĂRELU

100 de ani de drept public românesc prin șapte constituții 172

Emilia Lucia CĂTANĂ

Aspecte legislative, doctrinare și jurisprudențiale privind reglementarea și aplicarea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice 182

Dan Răzvan GRIGORESCU

Regimul juridic și aplicabilitatea regulilor de competență conținute în Legea nr. 101 din 2016 pentru soluționarea litigiilor în instanța de judecată 195

Dana VULPAȘU

Evoluția legislativă a inițierii atribuirii contractului de achiziție publică în contextul (ne)asigurării fondurilor bugetare 203

Viviana ANGHEL

Problema eficienței instituțiilor în paradigma economiei politice constituționale 212

Florin-Ionel TRUȘCĂ

Considerații generale privind sistemul fiscal local din România 220

Vladimir BORȘ

Dimensiunea reformatoare a administrației publice centrale 235

Cosmin SOARE

Unele considerații privind inițiativa legislativă de abrogare a art. 24 lit. a) din Legea nr. 50 din 1991 și rolul administrației publice în protejarea patrimoniului cultural construit 241

Constantin IORDACHE, Florin Laurențiu GIUȘCA Instituții și mecanisme ale sistemului politico-administrativ ONU destinate rezolvării crizelor umanitare	250
Natalia PUTINĂ, Mariana IAȚCO Guvernarea și asigurarea echilibrului de gen în politică	259
Valentin – Stelian BĂDESCU Unele considerații privind jurisprudența principiului securității raporturilor juridice	275
Alina COSTĂCHESCU, Roxana ULEȘANU Definirea conceptului de întreprindere în sfera ajutoarelor de stat	287
Cristi IFTENE Administrația de ieri și administrația de mâine	302
Elena Roxana VIȘAN Sistemul de educație românesc. Un secol de administrare și funcționare	306
Denisa BĂLĂȘOIU Monumentele istorice – mărturii ale tradițiilor și identității culturale a poporului român	316

CONTENTS

Cristian CLIPA

The Administrative contract. A concern for the Romanian public law between 1918 and 2018. 100 Years of Searches, 100 Years Of Concerns, 100 Years Of ... Hopes	11
--	----

Codrin Dumitru MUNTEANU

A Historic and International Law Issue in a Contemporary National Security Context – The Process of Hungarian Optans in Transylvania	31
--	----

Ciprian Gabriel ENE

The 19th century, the beginning of the administrative contentious in Romania	56
--	----

Benonica VASILESCU

Historic landmarks relating to the administrative and territorial division of Romania	63
---	----

Mihai FENTZEL

Aspects of Senate history and the incompatibilities in the Romanian Parliament statutes	71
---	----

Marius ANDREESCU

Contributions of the Romanian constitutional and administrative doctrine to principles of law building	82
--	----

Maria ORLOV

The necessity and importance of legality ensuring in the public administration	93
--	----

Rozalia Ana LAZĂR

Some considerations about the relationship between legality and opportunity	104
---	-----

Daniela MITUȚOIU

Evolution of regulations on ensuring integrity in public office and dignity reflected in the Administrative Code	105
--	-----

Ioan Laurențiu VEDINAȘ	
The Local Administration role in the Romanian nation' traditions preservation	121
Irina ALEXE	
Attempts to administrative law codify in Centenary Romania	127
Verginia VEDINAȘ	
The Secretary of the administrative-territorial unit, a traditional public function in the Romanian public administration. A plea for professionalism	152
Sorina IONESCU	
Ensuring a high level of security reforms at the level of the European administration	158
Emil BĂLAN	
Good administration and the right of the person to fair treatment by the public administration	163
Marius VĂCĂRELU	
100 years of Romanian public law through seven constitutions	172
Emilia Lucia CĂTANĂ	
Legislative, doctrinal and case-law issues regarding the regulation and application of cost standards for publicly funded investment objectives	182
Dan Răzvan GRIGORESCU	
The legal regime and the applicability of the jurisdiction rules contained in Law no. 101 of 2016 for litigation in court	195
Dana VULPAȘU	
Legislative evolution of the initiation of the award of public procurement contract in the contextual (non) provision of budgetary funds	203
Viviana ANGHEL	
The institutions efficiency issue in the paradigm of the constitutional political economy	212

Florin - Ionel TRUȘCĂ

General considerations regarding the local tax system in Romania	220
--	-----

Vladimir BORȘ

The reform dimension of the central public administration	235
---	-----

Cosmin SOARE

Some considerations regarding the legislative initiative to repeal the Art. 24 lit. a) from the Law no. 50 of 1991 and the public administration role to built cultural heritage protection	241
---	-----

Constantin IORDACHE, Florin Ionut GIUȘCĂ

Institutions and mechanisms of the UN's political and administrative system humanitarian crises to solve	250
--	-----

Natalia PUTINĂ, Mariana IAȚCO

Governing and ensuring gender balance in politics	259
---	-----

Valentin - Stelian BĂDESCU

Some considerations on the jurisprudence of the principle of legal certainty	275
--	-----

Alina COSTACHESCU, Roxana ULEȘANU

Definition of the enterprise concept in the field of State aid	287
--	-----

Cristi IFTENE

The Yesterday Administration and the Administration of Tomorrow	302
---	-----

Elena Roxana VIȘAN

The Romanian education system. A century of administration and operation	306
--	-----

Denisa BĂLĂȘOIU

Historical monuments - testimonies of the traditions and cultural identity of the Romanian people	316
---	-----

Contractul administrativ. O preocupare pentru dreptul public românesc între anii 1918 și 2018. 100 de ani de căutări, 100 de ani de frământări, 100 de ani de ... speranțe

Conf. univ. dr. Cristian CLIPA
Facultatea de Drept
Universitatea de Vest din Timișoara

În intervalul de timp cuprins între 1918 și 2018 în literatura juridică autohtonă de drept public s-au făcut eforturi extraordinare în încercarea de a configura o teorie a contractului administrativ. Foarte timid, imediat după încheierea Primului Război Mondial – și cu din ce în ce mai multă insistență după 1923 (respectiv după intrarea în vigoare a noii Constituții și, mai apoi, a Legii contenciosului administrativ din anul 1925) doctrina administrativistă autohtonă a înțeles că problematica – foarte complexă! – a contractului de drept public nu mai putea fi explicată și descrisă doar cu ajutorul teoriei generale a contractului civil, și nici prin apelul exclusivist al teoriei actului administrativ unilateral. Autorii români interbelici de drept public au realizat foarte repede că ideologia contractului civil era – cel puțin, în parte – incapabilă să clarifice mai toate specificitățile contractului administrativ, a cărui încheiere răspundea nu numai unor interese private (ale celor care se angajau într-o ecuație convențională obișnuită), ci mai ales unui interes public. Totodată, în esență, actul administrativ unilateral era, totuși, o manifestare de voință singulară și mono-direcțională (de la autoritatea emitentă la particularul destinatar) ce nu putea fi nici măcar comparată cu figura juridică a contractului administrativ, care implica două voințe conjugate și, până la un punct, un schimb mutual de consimțăminte.

Raportat la modificările legislative și de regim politic care au intervenit în intervalul de 100 de ani avut în vedere, dar și în relație cu subiectul abordat în cuprinsul acestui eseu – apariția și dezvoltarea unei teorii a contractului administrativ în spațiul românesc – credem că perioada cuprinsă între 1918 și 2018 ar putea fi împărțită după cum urmează: a) prima etapă, cuprinsă între anii 1918 – 1948, respectiv între sfârșitul primei conflagrații mondiale și instaurarea regimului de democrație populară în România; b) a doua etapă, cuprinsă între 1948 și 1989, respectiv până la căderea regimului comunist în țara noastră; c) a treia etapă, cuprinsă între 1990 și 2018, respectiv între primul an al reîntoarcerii României la democrația de tip liberal și împlinirea de către țara noastră a unui prim secol de existență politică, dar și juridică, în forma alăturării la spațiul moldo-muntean a Transilvaniei, Banatului, Crișanei și Maramureșului. La rândul ei, această a treia etapă ar putea fi subîmpărțită în două sub-perioade: 1. prima, plasată între 1990 – data apariției primei Legi a contenciosului administrativ de după 1990 – și 2005, anul intrării în

vigoare a actualei Legi cu nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ; 2. a doua, intercalată între intrarea în vigoare a actualei Legi a contenciosului administrativ (6 ianuarie 2005) și anul 2018 (anul Centenarului), sub-perioadă marcată inclusiv de intrarea României în Uniunea Europeană (la 1 ianuarie 2007), cu toate consecințele care au urmat acestui eveniment și în materia teoriei contractelor administrative (sau publice), de care dreptul european s-a arătat interesat în mod special.

A. Prima etapă: 1918 – 1948

Primul reper doctrinar care ne-a atras atenția în contextul acestei analize a fost *Tratatul de drept administrativ român*, publicat în anul 1925, sub semnătura profesorului Paul Negulescu. Acesta analizează contractul de concesiune în contextul teoriei serviciului public și în legătură cu o modalitate de exploatare/gestiune a unor întreprinderi¹. Cu această ocazie – și în contextul mai sus evocat – Negulescu observa faptul că acest contract de concesiune a unei întreprinderi ori a unui serviciu public nu era prevăzut sau reglementat „nici de codul civil, nici de codul de comerț”². Prin urmare, un astfel de contract de concesiune era *altfel și altceva* decât orice alt contract de drept civil sau de drept comercial; un astfel de contract nu se putea „asemăna (...) cu [o] închiriere, deoarece concesionarul”³ nu plătea „o chirie”⁴; dimpotrivă, el era „autorizat să perceapă taxe asupra celor ce se folosesc de serviciul concedat”⁵. Potrivit lui Negulescu, acest contract de concesiune de întreprinderi ori de servicii publice se asemana, prin fizionomia sa, mai degrabă „cu contractul de societate”⁶. Profesorul bucureștean observa faptul că „găsim într-o concesiune aporturi aduse de ambele părți”⁷; concedentul pune la dispoziția concesionarului „folosința temporară a domeniului public”⁸; concesionarul aduce, la rândul său, „capital, muncă, pricepere”⁹; în sfârșit, ambele părți contractante sunt interesate de „partajul beneficiilor”¹⁰. Și totuși, pentru a rămâne riguros, Negulescu va ține să precizeze că „diferențele între concesiune și contractul de societate sunt foarte mari”¹¹, fie și numai pentru că într-un contract de concesiune a unei întreprinderi ori a unui serviciu public concedentul „aduce ca aport o parte din

¹ A se vedea, în această privință, P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, ed. a III-a, Tipografiile Române Unite, București, 1925, p. 241.

² P. Negulescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 242.

³ P. Negulescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 242.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*.

domeniul public, asupra căruia (...) are un drept de putere publică”¹, ceea ce nu se întâmplă, de regulă, într-un contract de societate. Or, dreptul purtând asupra unei porțiuni din domeniul public nu putea fi înstrăinat de către autoritatea concedentă, ci doar atribuit în folosința temporară a concesionarului. În virtutea prerogativelor de putere publică pe care le poate exercita în considerarea împrejurării că orice concesiune a unei întreprinderi sau a unui serviciu public implică o porțiune din domeniul public, autoritatea concedentă se bucură – în relația cu particularul concesionar – de „drepturi superioare”², fiind exclusă ideea de egalitate (ori de proporționalitate) pe care o regăsim în sîajul derulării unui contract de societate. În sfârșit, deloc de neglijat este și faptul că, spre deosebire de asociatul dintr-un contract de societate, care – în principiu – „lucrează pentru contul tuturor asociaților”³, concesionarul lucrează pentru sine și suportă riscurile ce decurgeau din gestiunea și exploatarea întreprinderii sau a serviciului concesionat.

Un aspect important observat de către Negulescu este faptul că prin încheierea unui contract de concesiune, particularul devenit concesionar ajunge în postura de a exercita prerogative „de poliție asupra lucrărilor concesionate”⁴. Negulescu critică punctul de vedere exprimat în deceniul opt al secolului al XIX-lea de către jurisprudența Curții franceze de Casație, potrivit căruia un contract de concesiune (a unei întreprinderi ori a unui serviciu public) este o convenție foarte asemănătoare uneia disciplinată prin norme ale dreptului civil⁵. Acest mod de a vedea lucrurile este – potrivit profesorului bucureștean – dăunător „interesului general, pe care serviciul concedat este menit să-l satisfacă”⁶; dacă un astfel de contract de concesiune este ori *poate fi* asimilat unui contract de drept civil, atunci, urmare a concesiunii sale, serviciul public este transformat într-o afacere privată⁷. Până la urmă, un contract de concesiune a unui serviciu public rămâne un instrument de organizare a unui astfel de serviciu; iar condițiile de funcționare a unui asemenea serviciu sunt stabilite – unilateral – de către administrație, în exercițiul suveranității Statului, în virtutea unor prerogative de putere publică și „pentru a satisface interesul general”⁸. Printr-o concesiune, administrația autorizează „un particular să facă anumite lucrări pe domeniul public”⁹ și îi conferă acestuia „dreptul [exorbitant] de a percepe anumite taxe de la cei care”¹⁰ sunt interesați „să se folosească de aceste lucrări”¹¹.

¹ P. Negulescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 242.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Este vorba despre o decizie dată de Casația franceză, la 2 mai 1873. *Apud P. Negulescu, Tratat, ..., op. cit.*, p. 242.

⁶ P. Negulescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 243.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ P. Negulescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 243.

¹¹ *Ibidem*.

În consecință, orice contract de concesiune încorporează o secțiune unilaterală – un veritabil act administrativ unilateral. Alături de acesta, în fizionomia aceluiași contract de concesiune intră și o convenție „care stabilește obligațiuni reciproce și care leagă (...) administrațiunea (...) de concesionar”¹. În alți termeni, în interstițiile unui contract de concesiune intră, pe de-o parte, „clauze reglementare sau legale”², și – pe de altă parte – „clauze contractuale”³, cele două categorii de stipulații contractuale fiind supuse unor „regimuri juridice deosebite”⁴. Cele dintâi – clauzele reglementare sau legale – nu pot fi stabilite decât pe calea unor acte administrative de autoritate⁵. Secunde – clauzele convenționale sau contractuale – sunt stipulații negociate, a căror poziționare în interiorul unui contract de concesiune depinde de voințele concordante ale celor două părți ale unui astfel de contract (concedent și concesionar). Potrivit lui Negulescu, aceste din urmă clauze conferă contractului de concesiune caracterul sinalagmatic și oneros⁶, iar validitatea lor se examinează prin raportare la „principiile generale din materia obligațiilor”⁷.

Având în vedere faptul că un contract de concesiune a unui serviciu public reprezintă „un mod de exploatare”⁸ al acestuia, în cazul în care administrația recurge la un asemenea instrument organizarea și funcționarea serviciului public astfel exploatat va fi reglementată, deopotrivă, atât prin legea serviciului, cât și prin prevederile contractului de concesiune încheiat în scopul mai sus evocat⁹.

La rândul său, profesorul bucureștean Marin Văraru ne va furniza o analiză a materiei contractelor administrative plecând de la afirmația potrivit căreia „în dreptul public român”¹⁰ „actele administrative se împart (...) în două mari categorii: *actele de autoritate* și *actele de gestiune*”¹¹. Afirmația profesorului Văraru se bazează pe dispozițiile art. 99¹² și 107¹³ din Constituția României

¹ P. Negulescu, *Tratat, op. cit.*, p. 244.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ P. Negulescu, *Tratat, op. cit.*, p. 245.

⁶ P. Negulescu, *Tratat, op. cit.*, p. 247.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ P. Negulescu, *Tratat, op. cit.*, p. 251.

¹⁰ M. Văraru, *Tratat de drept administrativ român*, Ed. Librăriei SOCEC & Co, Societate Anonimă, București, 1928, p. 182.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Text potrivit căruia „Orice parte vătămă de un decret sau o dispozițiune semnată sau contrasemnată de un ministru care violează un text expres al Constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat. Fie în cursul judecății, fie după pronunțarea hotărârii, ministrul poate fi chemat, după cererea Statului, în urma votului unuia din Corpurile legiuitoare, înaintea instanțelor ordinare, la răspundere civilă pentru dauna pretinsă sau suferită de Stat. Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcționarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenția Ministrului, în scris”.

¹³ Conform căruia „Autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu se pot înființa. Contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii

din anul 1923, dar și pe art. 1 din Legea contenciosului administrativ din anul 1925. Pentru Văraru, prin actul de gestiune se urmărea „conservarea, mărirea sau micșorarea domeniului privat al Statului, județelor, comunelor și stabilimentelor publice”¹. Aceste acte de gestiune aveau „ca obiect patrimoniul”² și se bazau „pe calitatea de persoană juridică a Statului și subdiviziunilor sale”³; prin astfel de acte, Statul devenea „proprietar, chirieș, debitor sau creditor”⁴, iar confecționarea lor se făcea „fie pentru domeniul (...) privat”⁵ al Statului ori a unităților sale administrativ-teritoriale, „fie pentru funcționarea serviciilor publice”⁶.

Profesorul Văraru – distanțându-se de opinia mai veche a profesorului Édouard Laferrière – se raliază punctelor de vedere aparținând profesorilor francezi Gaston Jèze și Léon Duguit, potrivit cărora nu se mai impune a fi făcută nici o distincție între actele administrative de autoritate și cele de gestiune, „deoarece din punct de vedere al fondului (...) ambele feluri de acte”⁷ sunt „acte de voință unilaterală, care se impun indivizilor fără voia lor, ba chiar contra voinței acestora”⁸. La rândul lor, actele administrative de gestiune sunt împărțite de Văraru în două mari categorii: a) acte „de gestiune publică, referitoare la gestiunea financiară și administrațiunea domeniului public”⁹, care erau asimilate actelor administrative unilaterale; b) „adevăratele acte de gestiune patrimonială, (...) recunoscute ca acte de gestiune contractuală, (...), separațiunea acestora de cele de autoritate fiind evidentă și recunoscută (...)”¹⁰. Numai actele administrative de autoritate sunt – potrivit profesorului Văraru – executorii prin ele însele¹¹, principal revocabile¹², susceptibile a fi atacate atât pe calea controlului administrativ ierarhic¹³, cât și la instanțele specializate de

speciale. Cel vătămat în drepturile sale, fie printr-un act administrativ de autoritate, fie printr-un act de gestiune făcut cu călcarea legilor și a regulamentelor, fie prin rea-voință a autorităților administrative de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere la instanțele judecătorești pentru recunoașterea dreptului său. Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat. Puterea judecătorească nu are cădere de a judeca actele de guvernământ, precum și cele de comandament cu caracter militar”.

¹ M. Văraru, *Tratat ..., op. cit.*, p. 183.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ M. Văraru, *Tratat ..., op. cit.*, p. 183.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ M. Văraru, *Tratat ..., op. cit.*, p. 185.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ M. Văraru, *Tratat ..., op. cit.*, p. 186.

¹¹ *Ibidem*.

¹² M. Văraru, *Tratat ..., op. cit.*, p. 187.

¹³ *Ibidem*.

contencios administrativ¹. La rândul lor, actele administrative de gestiune care îmbrăcau o formă contractuală puteau fi aduse la îndeplinire prin constrângere numai cu concursul instanțelor judecătorești de drept comun², erau principial irevocabile (pe cale administrativă), puteau fi controlate pe calea tutelei administrative³, iar eventualele litigii decurgând din executarea lor erau deferite instanțelor civile⁴. O ultimă idee aparținând lui Văraru: existența perechii acte administrative de autoritate – acte administrative de gestiune nu antrena automat și împărțirea funcționarilor publici în funcționari publici de autoritate și funcționari publici de gestiune, așa cum susținuse – în doctrina franceză – profesorul parizian Henry Berthélemy, „pentru că unul și același funcționar poate face pe rând și acte de autoritate și acte de gestiune, în virtutea aceleiași competențe ce are de la lege”⁵.

În anul 1929 era publicat Tratatul de drept administrativ aparținând profesorului bucureștean Anibal Teodorescu. În binecunoscuta sa lucrare acesta nu vorbește în mod explicit despre contractele administrative, dar încearcă să închege o teorie a actelor administrative de gestiune. Pentru Teodorescu, întocmirea și punerea în executare a actelor de gestiune nici nu presupunea, și nici nu implica – așa cum se întâmpla în cazul actelor administrative de autoritate – „exercițiul puterii publice”⁶. Observația era legată de premiza de la care pleca profesorul bucureștean, și anume aceea că „Statul se manifestă în dreptul public nu numai sub fața lui de Stat-suveran, ci și sub aceea de Stat-persoană juridică, în care calitate stăpânește un patrimoniu”⁷. Confecționând un act administrativ de gestiune, „Statul nu comandă și nu interzice nimănui nimic, ci face cu privire la patrimoniul său acte juridice pe care simplii particulari le-ar putea face cu privire la patrimoniul lor propriu, cu scopul de a-l conserva, de a-l mări sau a-l micșora”⁸; în calitatea sa de persoană juridică, Statul „face acte patrimoniale”⁹.

Raportat la cele deja alegate, este evident faptul că Teodorescu alcătuiește o teorie a actelor de gestiune – pe care, prin specificul esențelor atribuite, o plasează la mare distanță de o veritabilă teorie a contractului administrativ – raportându-se la noțiuni precum *patrimoniu* și *gerare*¹⁰. Și, totuși, profesorul atașează contractul (administrativ) de acest act administrativ de gestiune,

¹ M. Văraru, *Tratat ..., op. cit.*, p. 187.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Institutul de Arte Grafice „Eminescu” S.A., București, 1929, p. 394.

⁷ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 394.

⁸ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, pp. 394 – 395.

⁹ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 395.

¹⁰ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 395.

afirmând că „spre deosebire de actul de autoritate”¹, care este „unilateral, actul de gestiune este un act bilateral, contractual”², nașterea lui implicând „întotdeauna un acord de voințe”; astfel stând lucrurile, Teodorescu conchide că un act de gestiune „va îmbrăca (în)totdeauna forma obișnuită a actelor contractuale din dreptul privat”³. Profesorul leagă tema actelor administrative de gestiune de ideea *autorităților publice înzestrate cu personalitate juridică*⁴. Întocmind acte de gestiune, administrația poate urmări nu numai satisfacerea unui interes privat al său, ci și a unui interes public⁵; în alți termeni, un astfel de act poate avea ca obiect nu numai un bun aparținând domeniului privat, ci și unul circumscris domeniului public, „a cărui pază și administrare o are”⁶ aceeași administrație. În sfera acestor acte Teodorescu așează în mod explicit „contractele de întreprinderi de lucrări publice, de furnituri și de concesiune a domeniului public”⁷, „contractele de împrumuturi”⁸, dar și „contractele prin care (...) administrațiunea angajează uneori anumiți funcționari”⁹. Distincția dintre actele de autoritate și cele de gestiune ale autorităților publice purta – potrivit lui Teodorescu – și asupra competenței instanțelor judecătorești abilitate să se pronunțe asupra legalității, dar și asupra executării fiecărui act din cele două categorii; în timp ce litigiile decurgând din actele administrative de autoritate sunt de competența instanțelor specializate de contencios administrativ, cele izvorâte din actele de gestiune ale administrației publice cad în sfera de competență a instanțelor civile (de drept comun)¹⁰.

În anul 1930 apărea ediția a 2-a a *Tratatului de drept administrativ român* aparținând profesorului clujean Victor Onișor. Nici în cuprinsul acestei lucrări nu poate fi găsită o teorie a contractului administrativ, ci doar o analiză a distincției (asupra căreia s-a aplecat și profesorul bucureștean Anibal Teodorescu) între actele administrative de autoritate și cele de gestiune. Și pentru Onișor această distincție era susținută de Legea contenciosului administrativ din anul 1925¹¹. Profesorul clujean socotea că prin intermediul actelor de gestiune – pe care acesta le mai numea și acte de administrație lucrativă sau productivă¹² – administrația publică își procură mijloacele

¹ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 395.

² A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, pp. 395 – 396.

³ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 396.

⁴ *Ibidem*.

⁵ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 397.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ A. Teodorescu, *Tratat ..., op. cit.*, p. 398.

¹¹ V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român, ed. a 2-a complet refăcută și pusă la curent, „Cartea Românească” S.A., București, 1930*, pp. 288 – 289.

¹² V. Onișor, *Tratat ..., op. cit.*, p. 451.

materiale¹ de care are nevoie și că, întocmind astfel de acte, Statul ori un dezmembrământ teritorial al acestuia nu se deosebea în nici un fel de un particular². În consecință – și în acord cu logica celor anterior notate – „actele prin care Statul ca persoană juridică își soluționează chestiunile patrimoniale, intrând în raporturi de drept cu alte persoane, sunt acte (...) de gestiune”³. Iar regimul juridic aferent acestor acte este alcătuit din reguli, respectiv din norme aparținând „dreptului privat”⁴.

Potrivit lui Onișor, distincția între actele administrative de autoritate și cele de gestiune a fost împrumutată de doctrina autohtonă din literatura juridică franceză – respectiv din lucrările profesorilor Édouard Laferrière și Henry Berthélemy⁵ – și s-a întemeiat pe dublul rol asumat de Stat în relația sa cu Societatea/Comunitatea pe care o administrează, și anume acela de „putere superioară și [totodată] de gestionar al patrimoniului necesar pentru îndeplinirea funcțiilor sale”⁶. Observând că această distincție – între actele administrative de autoritate și cele de gestiune – a fost îmbrățișată în doctrina autohtonă de către profesorii Paul Negulescu și Anibal Teodorescu și – în egală măsură – repudiată de către profesorul Constantin G. Rarincescu, clujeanul Onișor se aliază celui din urmă, ajungând la concluzia că această distincție în tratarea binomială a celor două categorii de acte administrative este necesară numai din perspectivă procedurală, respectiv numai în efortul de a stabili perimetrul de competență al instanțelor specializate de contencios administrativ; acestora li se va recunoaște competența exclusivă de a se pronunța asupra legalității actelor administrative de autoritate, în timp ce actele administrative de gestiune vor putea fi supuse doar controlului judiciar de legalitate al instanțelor de drept comun⁷.

Oarecum în acord cu opinia profesorului Teodorescu, și conferențiarul bucureștean Jean H. Vermeulen socotea că în situații excepționale și anume permise de lege, funcționarii administrației publice puteau fi încadrați pe posturile lor și printr-un contract⁸. Citând Decizia cu nr. 279 din 20 februarie 1929, dată de Secția a III-a a Curții noastre de Casație, Vermeulen reține cele afirmate de această instanță, după cum urmează: „În principiu, o administrație publică poate să încheie cu un particular, în vederea unui serviciu public, un contract de drept privat, guvernat de dreptul comun sau *un contract administrativ*

¹ V. Onișor, *Tratat ..., op. cit.*, p. 289.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ V. Onișor, *Tratat ..., op. cit.*, p. 290.

⁶ V. Onișor, *Tratat ..., op. cit.*, p. 290.

⁷ V. Onișor, *Tratat ..., op. cit.*, pp. 291 – 292.

⁸ J. H. Vermeulen, *Statutul funcționarilor publici*, Institutul de Arte Grafice „Vremea”, București, 1933, p. 94.

guvernat de regimul dreptului public (s.n.)”¹. Ulterior – observă același Vermeulen – aceeași Curte de Casație își nuanțează poziția și, „admițând situațiuni contractuale în domeniul funcției publice”², a repudiat ideea că între o autoritate publică și funcționarul ei poate fi interpus și un contract de drept privat, reținând că un funcționar poate fi încadrat în structura de personal a unei autorități publice fie prin act administrativ unilateral, fie printr-un „contract administrativ, reglementat de dreptul public”³, însă numai în anumite condiții și în prezența anumitor rezerve. Concret, utilizarea unui asemenea contract era posibilă numai în ipoteza în care încadrarea viitorului funcționar public urma să se facă „în mod vremelnic”⁴. În orice caz, încheierea unui asemenea contract poate fi făcută numai în situația în care el satisface un serviciu public⁵: acela în ale căru cadre instituționalizate este numit respectivul funcționar public.

Vermeulen nu va pregeta să critice această poziție de pretoriu, deoarece considera că „natura juridică a funcțiunii publice nu este de ordin contractual, ci [de ordin] legal sau reglementar”⁶. Existența unei legi care institua un Statut al funcționarilor publici excludea din această materie „principiul libertății convențiilor din dreptul privat” – principiu care era socotit ca fiind incompatibil cu specificul organizării și/sau funcționării unui serviciu public, văzut de Vermeulen în forma unei sinteze a interesului public sau general⁷. Interpretând dispozițiile Legii privind Statutul funcționarilor publici – adoptate în anul 1923 și pusă în aplicare de la data de 1 ianuarie 1924 – Vermeulen ajunge la concluzia că încadrarea unor funcționari publici prin contract administrativ nu se poate face decât vremelnic și numai dacă se pune problema angajării în sistemul instituțional al administrației publice, pe funcții publice, a unor specialiști străini ori a unor persoane angajate „pentru executarea unor anumite lucrări”⁸. În orice caz, acestora nu le este aplicabil Statutul⁹ aprobat prin legea mai sus menționată, iar eventualele litigii decurgând dintr-un asemenea contract nu sunt de competența instanțelor de contencios administrativ, ci a celor de drept comun¹⁰.

Profesorul Constantin G. Rarincescu va analiza materia contractelor administrative ceva mai explicit decât au făcut-o antecesorii săi și în contextul

¹ J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 95.

² *Ibidem*.

³ J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 95.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 96.

⁶ *Ibidem*.

⁷ În acest sens, a se vedea J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 97.

⁸ J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 97.

⁹ J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 98.

¹⁰ J. H. Vermeulen, *Statutul ..., op. cit.*, p. 99.

mai larg al unei monografii dedicate contenciosului administrativ¹. Profesorul pleacă de la premisa potrivit căreia „în vederea serviciilor publice”² – respectiv în scopul organizării și asigurării funcționării unor astfel de servicii – administrația poate recurge fie la încheierea unor „contracte de drept privat, guvernate de dreptul comun”, fie la perfectarea unor „contracte administrative, guvernate de regimul dreptului public”³. Această aserțiune a remarcabilului profesor îmbrăcă – *illo tempore* – forma unei constatări dedusă din „digresiuni doctrinare”⁴, respectiv din „considerațiuni teoretice”⁵, care proveneau nu atât din zona literaturii de specialitate, cât mai ales din aceea a jurisprudenței, „inspirată din teoria contractelor administrative din dreptul francez”⁶.

Explorând practica judiciară a timpului său Rarincescu reține că și în dreptul românesc poate fi surprinsă „existența contractelor administrative”⁷, al căror regim juridic este unul „de drept public”⁸, și căora le pot fi atribuite următoarele particularități: a) astfel de contracte ar fi „încheiate de administrațiune în legătură cu funcționarea serviciilor publice administrative”⁹; b) caracterul administrativ al unor asemenea contracte ar depinde de voința părților, care consimt ca respectivul contract „să fie supus regimului de drept public”¹⁰, iar acest consimțământ ar putea fi dedus și „din faptul că părțile au stipulat”¹¹ – în chiar conținutul contractului – că litigiile decurgând din executarea lui vor fi deferite „jurisdicțiunei de contencios administrativ”¹² și nu celei „de drept comun”¹³. Rarincescu se apleacă critic asupra aserțiunilor de inspirație jurisprudențială mai sus notate; una dintre aceste critici privește împrejurarea că nu părțile sunt cele care – prin voința lor – atribuie caracter administrativ unui anumit contract, ci legea; în această privință, pentru Rarincescu lucrurile sunt clare: „(...) părțile contractante pentru judecarea litigiilor referitoare la contractele încheiate între particulari și Stat nu pot să-și aleagă, după cum vor, competența instanțelor de drept comun sau a celor de contencios administrativ; competența *ratione materiae* a unei instanțe de judecată este

¹ Ne referim, desigur, la lucrarea „*Contenciosul administrativ român*”, publicată, într-o a doua ediție, în anul 1936.

² C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. a 2-a, Ed. „Universala” Alcalay & Co, 1936, pp. 197-198.

³ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, *op. cit.*, p. 198.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, *op. cit.*, pp. 198 – 199.

¹⁰ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, *op. cit.*, p. 199.

¹¹ *Ibidem*.

¹² C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, *op. cit.*, p. 199.

¹³ *Ibidem*.

de ordine publică, și nu se poate deroga de la ea prin convențiunea părților”¹. Astfel stând lucrurile, faptul că părțile unui contract au consimțit ca eventualele litigii decurgând din convenția intervenită între ele să fie deferite instanțelor specializate de contencios administrativ are „numai valoarea unui indiciu că părțile”² unui asemenea contract „au înțeles să facă un contract administrativ”³. În plus – potrivit lui Rarincescu – sub imperiul Legii contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925 rămânea îndoielnică plasarea litigiilor decurgând din încheierea, executarea și încetarea contractelor administrative sub competența instanțelor specializate de contencios administrativ, soluționarea acestor litigii fiind, în opinia profesorului bucureștean, de competența instanțelor „puterii judiciare”⁴.

În condițiile mai sus menționate, nu trebuia să mire împrejurarea că, spre deosebire de dreptul francez, în dreptul român s-a născut cu mare dificultate o teorie a contractului administrativ; până la urmă, ceea ce a lipsit României a fost un Consiliu de Stat⁵ de factura celui înființat în Franța încă din prima parte a secolului al XIX-lea.

În efortul de a contura o teorie a contractului administrativ, profesorul Rarincescu va aborda regimul juridic al acestuia, după caz: a) fie în contextul analizei încetării efectelor actelor administrative prin revocare⁶; b) fie în legătură cu observația de principiu că „în lipsa unor dispozițiuni legale sau clauze contractuale”⁷ speciale și explicite, administrația nu poate desființa unilateral angajamentele convenționale/contractuale în care se implică; c) fie în ambientul criticii pe care profesorul o face binomului act administrativ de autoritate – act administrativ de gestiune⁸; d) fie în relație cu competența instanțelor de drept comun sau de contencios administrativ de a soluționa „litigii care pun în cauză drepturi contractuale”⁹; e) fie în conexiune cu tema suspendării actelor administrative de gestiune¹⁰; f) fie, în sfârșit, în sialul statutului juridic al „clauzelor contractuale exorbitante”¹¹. Mai toate aceste coordonate au contribuit, într-un fel au altul, la construcția unei teorii a contractului administrativ, în contextul în care în România tentația jurisprudenței – dar și a doctrinei – a fost aceea „să caute în dreptul privat analogii”¹², în efortul de a stabili natura unui contract (respectiv dacă el este *civil*

¹ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 200.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 206.

⁵ În acest sens, a se vedea C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 206.

⁶ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., pp. 120 – 121.

⁷ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 135.

⁸ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., pp. 150 – 152.

⁹ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., pp. 163 – 164.

¹⁰ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., pp. 184 – 185.

¹¹ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., pp. 193 – 195.

¹² C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 206.

sau *administrativ*) și de a interpreta în același scop clauzele fiecărui contract în care cel puțin una dintre părți era o autoritate publică. Un astfel de efort nu era ușor de asumat, pentru că el implica detașarea de prejudecățile timpului și observarea împrejurării că, în mod fatal¹, un contract administrativ se încheia ținând cont de interesele, „caracterele și necesitățile serviciilor publice”², iar litigiile decurgând dintr-un astfel de contract trebuiau rezolvate – cel puțin în parte – „după reguli speciale și deosebite” de cele ale dreptului privat³. Începând din anul 1934 – potrivit lui Rarincescu – Curtea noastră de Casație a înțeles că o eventuală teorie a unui contract administrativ poate fi ținută în jurul unor coordonate precum „principii de drept public”⁴, „ordine publică”⁵, „întreprinderi publice”⁶, „lucrări publice”⁷ sau „legi administrative”⁸, derogatorii de la normele juridice comune, de drept civil.

Dar teoria contractelor administrative nu a fost construită numai în jurul noțiunii de „*serviciu public*” (și, desigur, în cel al coordonatelor mai sus enumerate), ci și în conexiune cu noțiunea de „*domeniu public*”⁹ – și, mai precis, cu interesul acestui domeniu, care este o componentă a interesului general¹⁰. Rarincescu observa că *administrația* – văzută ca ansamblu de autorități publice executive, abilitate, în condițiile legii, să reprezinte Statul sau o unitate administrativ-teritorială – poate încheia contracte administrative, prin care, într-un fel sau altul, un particular dobândește posesia, folosința și exploatarea unui imobil aparținând domeniului public. Deși astfel de contracte conferă particularului un drept precar (revocabil) asupra unui imobil aparținând domeniului public, totuși – potrivit lui Rarincescu – particularul parte într-un astfel de contract „se găsește într-o situațiune cu mult mai stabilă decât [aceea] a permisionarilor, care dețin posesiunea porțiunii din domeniul public în baza unei autorizații unilaterale”¹¹. Această situație este, printre altele, determinată și de împrejurarea că un contract administrativ nu putea fi desfăcut (reziliat ori denunțat) decât numai prin așa-numita răscumpărare¹², respectiv numai dacă autoritatea publică parte a unui asemenea contract îl despăgubea pe particularul co-contractant pentru investițiile de capitaluri¹³ pe care le-a făcut în obiectul material al contractului, adică în imobilul aparținând domeniului

¹ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 207.

² *Ibidem*.

³ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 207.

⁴ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 208.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 214.

¹⁰ C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, op. cit., p. 215.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

public și în privința căruia s-a contractat. În pofida acestei stabilități mai mari decât aceea de care se bucura un simplu permisionar¹, beneficiarul folosinței contractuale asupra unui bun aparținând domeniului public nu era ferit de ipoteza retragerii drepturilor sale, „dacă necesitățile domeniului public”² o cereau; însă oricare situație de acest fel – care excludea culpa particularului contractant – conferea acestuia din urmă dreptul de a fi despăgubit: fie prin plata de către administrație a unei sume de bani, fie prin recunoașterea posibilității de a încheia un alt contract, în locul celui desființat în asemenea condiții (un soi de despăgubire în natură)³.

Anul 1944 aduce cu sine Tratatul de drept administrativ român al profesorului bucovinean Erast Diti Tarangul, profesor la Facultatea de Drept a Universității din Cluj. Acesta abordează subiectul contractelor pe care le putea încheia administrația publică, după caz, fie în contextul (preferat și de universitarii precedenți) al distincției ce se făcea în epocă între actele administrative de autoritate și cele de gestiune⁴, fie în legătură cu regimul lucrărilor publice⁵ ori cu cel al concesiunii serviciilor publice⁶.

Premisa majoră de la care pleacă Tarangul în analiza sa este aceea că administrația „acționează de obicei pe cale unilaterală și numai în mod excepțional pe cale contractuală”⁷. Spre deosebire de administrația publică, „particularii acționează aproape exclusiv prin contracte și numai în mod incidental pe cale unilaterală”⁸. Și pentru Tarangul, Statul acționează într-o dublă calitate: de titular al suveranității⁹ – respectiv de persoană juridică de drept public¹⁰, dar și de titular al unui patrimoniu¹¹, în scopul administrării acestuia. În această ultimă calitate – potrivit raționamentului asumat de Tarangul – administrația, în numele Statului ori a unei unități administrativ-teritoriale, „face acte de aceeași natură ca și acelea făcute de particulari”¹². Iar aceste acte sunt acte de gestiune, ce pot îmbrăca și forma unui contract¹³. În orice caz, Tarangul este foarte clar în locul în care spune că „teoria actelor administrative de autoritate și de gestiune nu poate fi susținută, deoarece

¹ Cel care dobânda posesia, folosința ori exploatarea temporară a unui imobil circumscris domeniului public, prin act administrativ unilateral.

² C. G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 215.

³ În acest sens, a se vedea C. G. Rarincescu, *Contenciosul ...*, *op. cit.*, p. 215.

⁴ E. D. Tarangul, *Tratat de drept administrativ român*, Tipografia Glasul Bucovinei, Cernăuți, 1944, pp. 452 – 461.

⁵ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, *op. cit.*, pp. 385 – 392.

⁶ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, *op. cit.*, pp. 411 – 438.

⁷ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, *op. cit.*, p. 453.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, *op. cit.*, p. 454.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

în practică întâlnim deseori cazuri când este foarte greu de constatat dacă ne aflăm în fața unui act de autoritate sau de gestiune”¹. Concret, profesorul clujean observă cu subtilitate că în viața de zi cu zi a administrației este dificil de stabilit în fiecare situație în parte „dacă administrația a acționat în baza dreptului ei de comandă sau ca titulara unui patrimoniu”, fie și numai pentru că administrația se poate prevala „de anumite reguli speciale, chiar și atunci când face acte de pură patrimonialitate”². În orice caz, lui Tarangul nu îi era străină literatura juridică de până la el; din analiza ei, profesorul a observat că în egală măsură Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Constantin G. Rarincescu sau Victor Onișor au distins între actele administrative de autoritate și cele de gestiune, recurgând la „caracterul unilateral sau contractual al actului administrativ”³. Numai că acest criteriu – al numărului de părți, respectiv de voiște implicate în nașterea valabilă a unui act administrativ – nu a fost împărțit în unanimitate de jurisprudența autohtonă⁴. Unele instanțe au aderat la criteriul anterior evocat; altele s-au cramponat de ideea că un act administrativ este de autoritate dacă este emis de administrație în considerarea prerogativelor de putere publică⁵ cu care aceasta este înzestrată în mod natural, respectiv „în exercițiul dreptului ei de suveranitate”⁶ (drept derivat din suveranitatea Statului); și este de gestiune atunci când actul este confecționat de aceeași administrație „în calitatea ei de titulară a unui patrimoniu”⁷.

Dincolo de controversele purtate la nivelul doctrinei și practicii judiciare, Tarangul leagă noțiunea de „*contract administrativ*” de organizarea și funcționarea unui serviciu public⁸, socotind că un atare contract este supus „unui regim juridic special, exorbitant”⁹. El observă șovăielile jurisprudenței – îndeosebi în materia administrării și, respectiv, a gestiunii domeniului public – notând că „administrația procedează adeseori ca putere publică, chiar pentru administrarea patrimoniului ei”¹⁰. Socotind că este în interesul rigorii științifice, dar și a justițiabililor (cărora această distincție între actele administrative de autoritate și cele de gestiune le furnizează numai confuzii și probleme¹¹, îndeosebi la nivelul sesizării instanței competente să se pronunțe asupra legalității acestor acte), Tarangul simplifică discuția: pentru profesorul clujean, mai toate actele administrative (unilaterale) sunt de autoritate, atunci când emiterea lor se face pentru „buna și regulata funcționare a serviciilor publice și

¹ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 455.

² *Ibidem*.

³ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 456.

⁴ *Ibidem*.

⁵ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 457.

⁶ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 457.

⁷ *Ibidem*.

⁸ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 458.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 460.

în interes general”¹; dar când administrația confecționează acte (care pot fi și unilaterale sau contractuale²) „pentru administrarea patrimoniului ei privat”³, acestea nu sunt altceva decât acte de gestiune⁴. Urmând acest raționament, Tarangul ajunge foarte repede la ideea că între actele de autoritate trebuie plasate „și contractele administrative, deoarece și ele sunt încheiate de administrație în vedere funcționării unui serviciu public și sunt supuse unui regim juridic administrativ”⁵. Poate că aceasta este una din foarte puținele observații care apropie literatura juridică românească interbelică de o specificul unei veritabile teorii a contractului administrativ.

În construcția unei teorii autohtone a contractului administrativ, interesante ni s-au părut și observațiile pe care Tarangul le-a făcut pe marginea instituției „concesiunii lucrărilor publice” și a „concesiunii serviciilor publice”.

Pentru Tarangul, subiectul *lucrărilor publice* nu poate fi tratat în afara următoarelor coordonate: domeniu public imobiliar, serviciu public și interes general⁶. Un contract de concesiune a unei lucrări publice este, potrivit profesorului clujean, acela prin care unui particular îi este încredințată execuția unei lucrări de interes general cu personalul, cu capitalul și pe riscul său⁷. După execuția acestei lucrări, particularul – care, prin încheierea unui contract de tipul celui anterior definit dobândește calitatea de concesionar – primește în contul prestațiilor până atunci executate dreptul de a exploata lucrarea executată și, prin ricoșeu, și dreptul de a exploata serviciul public în interesul căruia lucrarea a fost executată⁸. Particularul concesionar își va recupera capitalul investit și va realiza și profit din activitatea de exploatare a lucrării – și, implicit, a serviciului concesionat – „din taxele ce le va percepe de la particularii care se folosesc de serviciul public concesionat”⁹. Contractul de concesiune de servicii publice cunoaște un regim juridic similar contractului de concesiune a unei lucrări publice, cu deosebirea că cel dintâi – spre deosebire de cel din urmă – are ca obiect prioritar *serviciul public* a cărui gestiune a fost delegată pe această cale unui particular, și nu un imobil aparținând domeniului public. Desigur că și un contract de concesiune a unui serviciu public implică trecerea unor bunuri (mai rar a unui singur) din posesia administrației concedente în aceea a particularului concesionar, numai că – în fizionomia unui asemenea contract – acest aspect are caracter subsidiar: obiectul principal al unui atare contract rămâne serviciul public concesionat, bunurile aferente intrând sub acoperământul noțiunii de obiect material adiacent al contractului. În cazul concesiunii unei lucrări publice, lucrurile stau tocmai invers.

¹ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 460.

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 385.

⁷ E. D. Tarangul, *Tratat ..., op. cit.*, p. 391.

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

Natura celor două tipuri de contracte de concesiune a făcut obiectul unei analize minuțioase, asumate de către profesorul Tarangul. El ajunge la concluzia că un astfel de contract de concesiune îmbracă forma unui „act juridic complex”, întrucât este alcătuit „dintr-o parte reglementară, stabilită pe cale unilaterală și o parte contractuală, stabilită prin acordul de voințe, intervenit între administrația concedentă și concesionar”¹⁰. În logica acestei idei-premisă, Tarangul ajunge la concluzia că partea reglementară a unui contract de concesiune se „determină pe cale unilaterală”¹¹, în interes general¹², respectiv în interesul serviciului public¹³ (direct sau indirect) concesionat. Pe scurt și în mai puține cuvinte, potrivit lui Tarangul, partea reglementară a unui contract de concesiune îmbracă forma unui act administrativ unilateral (de autoritate). La rândul său, partea contractuală sau convențională a aceluiași contract de concesiune „prezintă caracterul unui veritabil contract de drept privat”¹⁴. În pofida acestei din urmă afirmații, Tarangul nu ezită să susțină că natura complexă a contractului de concesiune – alcătuit dintr-o parte reglementară și o alta convențională – impune ca studiul unui asemenea contract să se facă „în cadrele teoriei contractelor administrative”¹⁵.

B. A doua perioadă: 1948 – 1989

În primele două decenii care au urmat Celui De-al Doilea Război Mondial, în ambientul regimului politic de democrație populară – plenar instituit în România încă din anul 1948¹⁶ – literatura juridică autohtonă „a fost refractară” unei teorii a contractelor administrative¹⁷. Începând din anul 1970, un reviriment pare să se producă în această atitudine. Doi profesori bucureșteni – Valentina Gilescu și Romulus Ionescu – evocă în cuprinsul lucrărilor lor noțiunea de „*contract administrativ*”. Valentina Gilescu va încerca să construiască o teorie a contractului administrativ plecând de la dispozițiile art. 164 alin. (2) din Legea nr. 11 din 1968 privind învățământul, prin care se reglementa contractul de studii universitare¹⁸. La rândul său, Romulus Ionescu va plasa sub noțiunea de „*contract administrativ*” actele „juridice încheiate de organele administrației

¹⁰ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, op. cit., p. 415.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, op. cit., p. 417.

¹⁵ E. D. Tarangul, *Tratat ...*, op. cit., p. 419.

¹⁶ Adică după abdicarea Regelui Mihai I al României și după adoptarea, în primăvara anului 1948, a primei Constituții a noii Republici Populare Române.

¹⁷ În același sens, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, ed. a II-a, revăzută și adăugită, vol. I, Ed. Nemira, București, 1996, p. 351.

¹⁸ În următoarea formă: „Odată cu înmatricularea în anul I al învățământului de zi, între rector, ca împuternicit al statului, și student se va încheia un contract. Contractul va cuprinde, pentru stat, obligația de a asigura studentului condiții adecvate de învățământ pentru student, obligația de a respecta normele de activitate și de comportare universitară, precum și de a efectua

de stat (...) pentru: angajarea lucrătorilor ce formează cadrele organelor administrației de stat, ca și celorlalte categorii de organe ale statului; desfășurarea activității economice a organelor administrative, precum achiziționarea de materii prime și mașini, vânzarea produselor și mărfurilor, transporturi, construcții, comerț etc; administrarea bunurilor organelor administrative cu personalitate juridică; angajarea creării unor lucrări științifice, literare sau artistice; punerea medicamentelor sau tipăriturilor la dispoziția oamenilor muncii etc”¹. Ionescu observa la acea vreme că multe din aceste acte juridice – cărora le atribuia calitatea de contracte administrative – erau „încheiate în executarea unei obligații prevăzute în legea planului de stat și în actele administrative de planificare”, fiind asimilate așa-numitelor contracte economice².

C. A treia perioadă: 1990 – 2018

Și această a treia perioadă este plină de șovăieli. Și asta mai ales datorită legiuitorului, a cărui inconsecvență frapează.

La 8 decembrie 1990 a intrat în vigoare Legea nr. 29 din 1990 a contenciosului administrativ³, primul act normativ cu acest obiect de după reinstaurarea în România a democrației de inspirație liberală. Art. 2 lit. d) din această lege stabilea faptul că nu puteau fi atacate în justiție, respectiv la instanțele specializate de contencios administrativ „*actele de gestiune săvârșite de stat în calitate de persoană juridică și pentru administrarea patrimoniului său*”. Nimic despre noțiunea de „*contract administrativ*”. Această primă lege – marcată, desigur, de personalitatea profesorului Antonie Iorgovan – părea scrisă de profesorii României interbelice, care – deși priveau cu suspiciune și neîncredere binomul act administrativ de autoritate – act administrativ de gestiune – păreau să nu fie capabili să identifice calea de a elibera doctrina și jurisprudența autohtonă de avatarurile acestui binom.

Sub nr. 69, în anul 1991, intra în vigoare prima Lege a administrației publice locale⁴, după evenimentele aferente Revoluției din decembrie 1989. Art. 20 alin. (2) lit. h) și, respectiv, art. 63 alin. (1) lit. n) din acest act normativ făceau vorbire despre concesiunea „de bunuri sau de servicii publice de interes” local sau județean, iar art. 84 alin. (1) evoca posibilitatea concesionării bunurilor aparținând „domeniului public sau privat, de interes local sau județean”, operațiune care se făcea, întotdeauna, „prin licitație publică, organizată în condițiile legii” [art. 84 alin. (2) din legea cu nr. 69/1991].

stagiul prevăzut la art. 163, în locul de muncă în care va fi repartizat. Clauzele contractului se vor stabili prin hotărâre a Consiliului de Miniștri”.

¹ R. Ionescu, *Drept administrativ*, Editura Didactică și Pedagogică, București, 1970, pp. 210 – 211.

² R. Ionescu, *Drept ...*, op. cit., p. 211.

³ M. Of. al României, nr. 122 din 08.11.1990.

⁴ M. Of. al României, nr. 238 din 28.11.1991.

Prin H.G. nr. 291 din 1991 este aprobat Regulamentul privind organizarea licitațiilor, prezentarea ofertelor și adjudecarea lucrărilor publice¹. Scopul acestui act normativ era acela „de a crea cadrul organizatoric și de a asigura metodologia unitară de desfășurare a licitațiilor ofertelor și de adjudecare a lucrărilor publice, lucrări a căror acoperire financiară se asigura integral sau în completare de la bugetul de stat, de la bugetele locale și din fondurile speciale constituite prin lege în afară acestor bugete, precum și din surse proprii și credite bancare acordate regiilor autonome”.

O.G. nr. 12 din 1993² va reglementa – pentru întâia oară în România, după 1989 – materia achizițiilor publice. În sensul acestui act normativ, „prin achiziții publice se înțelege dobândirea, definitivă sau temporară, de către o persoană juridică achizitoare, de bunuri, investiții prin contract de cumpărare, închiriere sau de antrepriză, precum și servicii, finanțate integral sau parțial din bugetul de stat, din bugetele locale, din fondurile speciale constituite prin lege în afară acestor bugete, din mijloace extrabugetare și din credite externe garantate sau contractate direct de stat” [art. 2 lit. a)]. La rândul său, contractul de achiziție publică trimitea la acel contract „încheiat între persoana juridică achizitoare și contractantul a cărui ofertă este câștigătoare” [art. 2 lit. f)].

La rândul ei, O.U.G. nr. 60 din 2001 privind achizițiile publice³ stabilea următoarele: a) că achiziția publică avea semnificația dobândirii, definitive sau temporare, „de către o persoană juridică definită ca autoritate contractantă, a unor produse, lucrări sau servicii, prin atribuirea unui contract de achiziție publică”; b) că un contract de achiziție publică este contractul „cu titlu oneros, încheiat în formă scrisă, între autoritatea contractantă și contractant”; c) că orice contractant este „ofertantul căruia i se atribuie contractul de achiziție publică în urma aplicării uneia dintre procedurile prevăzute” de mai sus indicata ordonanță de urgență.

La 30 iunie 2006, intra în vigoare O.U.G. nr. 34 din 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii⁴. Inițial, art. 3 lit. a) din acest act normativ stabilea faptul că un contract de achiziție publică era acel contract „cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de-o parte, și unul sau mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii”. Ulterior, prin O.U.G. nr. 76 din 2010⁵ contractul de achiziții publice a fost calificat, în mod expres, ca fiind *contract comercial*, pentru ca prin O.U.G. nr. 114 din 2011⁶ aceluiași contract de achiziții publice

¹ Republicată în M. Of. al României, nr. 339 din 30.12.1992.

² Republicată în M. Of. al României, nr. 281 din 04.12.1995.

³ M. Of. al României, nr. 241 din 11.05.2001.

⁴ M. Of. al României, nr. 418 din 15.05.2006.

⁵ M. Of. al României, nr. 453 din 2 iulie 2010.

⁶ M. Of. al României, nr. 932 din 29 decembrie 2011.

să-i fie atribuită calitatea de *contract civil*; iar mai apoi, prin O.U.G. nr. 77 din 2012¹, același contract de achiziții publice a fost asimilat, „potrivit legii, *actelor administrative* (s.n.)”.

Față de cele mai sus notate, este evident faptul că – cel puțin sub imperiul O.U.G. nr. 34 din 2006 – era aproape o iluzie să-și poată cineva imagina că ar fi fost fezabilă construcția unei teorii a contractului administrativ. Atâta timp cât contractul de achiziții publice – ilustrativ pentru modelul matricial al contractului administrativ – a dobândit, pe rând, fie statutul juridic de contract comercial, fie pe acela de contract civil, fie, în sfârșit, pe acela de act asimilat actului administrativ, era foarte dificilă construcția unei teorii a contractului administrativ. Și aceasta în condițiile în care – încă din anul 2005 – intrase în vigoare Legea nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ², act normativ care, prin dispozițiile art. 2 alin. (1) lit. c) – asimila „actelor administrative, (...)”, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect: – punerea în valoare a bunurilor proprietate publică; – executarea lucrărilor de interes public; – prestarea serviciilor publice; – achizițiile publice”³. Incoerența legislativă era evidentă. În timp ce două acte normative (unul din 2010 și un al doilea din 2011) calificau orice contract de achiziții publice ca fiind, după caz, un contract comercial, respectiv unul civil, Legea contenciosului administrativ – reper normativ fundamental în dreptul public – asimila același contract actului administrativ, susceptibil a fi controlat sub aspectul legalității sale de către instanțele specializate de contencios administrativ. Situația nu putea decât împiedica edificarea unei clare teorii a contractului administrativ.

La rândul său, art. 29 alin. (7) fraza a 3-a din Legea nr. 51 din 2006⁴ asimilează actului administrativ și contractul de delegare a gestiunii serviciilor comunitare de utilități publice, „prin care unitățile administrativ-teritoriale, individual sau în asociere, după caz, în calitate de delegatar, atribuie, prin una dintre modalitățile prevăzute de lege, pe o perioadă determinată, unui operator, în calitate de delegat, care acționează pe riscul și răspunderea sa, dreptul și obligația de a furniza/presta integral un serviciu de utilități publice ori, după caz, numai unele activități specifice acestuia, inclusiv dreptul și obligația de a administra și de a exploata infrastructura tehnico-edilitară aferentă serviciului/activității furnizate/prestate, în schimbul unei redevențe”.

¹ M. Of. al României, nr. 827 din 10 decembrie 2012.

² M. Of. al României, nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

³ Actualmente, art. 2 alin. (1) lit. c¹ din Legea nr. 554 din 2004 are următorul conținut: „sunt asimilate actelor administrative, (...)”, și contractele încheiate de autoritățile publice care au ca obiect punerea în valoare a bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea serviciilor publice, achizițiile publice; prin legi speciale pot fi prevăzute și alte categorii de contracte administrative”.

⁴ A serviciilor comunitare de utilități publice, republicată în M. Of. al României, nr. 121 din 05.06.2013.

În sfârșit, indirect, art. 66 alin. (1) din O.U.G. nr. 54 din 2006¹ asimilează și contractul de concesiune a bunurilor proprietate publică actului administrativ, în locul în care acest text stabilește că: „Soluționarea litigiilor apărute în legătură cu atribuirea, încheierea, executarea, modificarea și încetarea contractului de concesiune, precum și a celor privind acordarea de despăgubiri se realizează potrivit prevederilor Legii contenciosului administrativ nr. 554 din 2004”.

O.U.G. nr. 34 din 2006 este abrogată prin Legea nr. 98 din 2016 privind achizițiile publice². Art. 3 lit. l) din această lege definește contractul de achiziții publice ca fiind acel contract „cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris între unul sau mai mulți operatori economici și una ori mai multe autorități contractante, care are ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii”. La rândul său, art. 5 alin. (1) lit. g) și h) din Legea nr. 100 din 2016³ asimilează actului administrativ atât contractul de concesiune de lucrări, cât și contractul de concesiune de servicii. În sfârșit, art. 5 din O.U.G. nr. 39 din 2018 privind parteneriatul public-privat⁴ stabilește că un contract de parteneriat public-privat poate fi încheiat „și în scopul efectuării unei activități relevante în sectoarele de utilitate publică prevăzute în Legea nr. 99 din 2016 privind achizițiile sectoriale⁵, (...), precum și în vederea realizării de către un operator privat a serviciilor comunitare de utilități publice prevăzute în Legea serviciilor comunitare de utilități publice nr. 51 din 2006, republicată”.

Abia recent – în contextul Legilor 98, 99 și 100 din 2016, a O.U.G. nr. 39 din 2018, a Legii nr. 51 din 2006 și a Legii nr. 554 din 2004 (în cea mai recentă formă a acestora două acte normative din urmă) – se poate vorbi despre un ambient legislativ suficient de prietenos ideii de a construi, la nivel doctrinar, o veritabilă teorie a contractelor administrative. Un astfel de demers nu este și nici nu poate fi ușor de asumat. El implică și pretinde totodată foarte solide cunoștințe de drept public, dar și de drept civil (îndeosebi de teorie a contractului civil), o extraordinară putere de sinteză și un consistent talent inductiv, în baza căruia, plecând de la multitudinea de contracte administrative (la plural!) astăzi în mod special reglementate, cel interesat în construcția unei *teorii a contractului administrativ* să ajungă la un model generic al unui astfel de contract, capabil să servească drept reper în studiul acestei mari și foarte interesante instituții a dreptului administrativ.

Deocamdată, avem parte de o legislație cât de cât coerentă. Cel puțin prin comparație cu ceea ce s-a întâmplat până prin anul 2012. Pentru viitor, ne-a rămas speranța. Aceea ca literatura de specialitate și jurisprudența să manifeste un din ce în ce mai consistent interes pentru acest foarte delicat subiect.

¹ Privind regimul contractelor de concesiune de bunuri proprietate publică, M. Of. al României, nr. 569 din 30.06.2006.

² M. Of. al României, nr. 390 din 23.05.2016.

³ M. Of. al României, nr. 392 din 23 mai 2016.

⁴ M. Of. al României, nr. 427 din 18 mai 2018.

⁵ M. Of. al României, nr. 391 din 23 mai 2016.

O chestiune de istorie și drept internațional într-un context actual de securitate națională: Procesul optanților unguri din Transilvania

Lect. Dr. Codrin Dumitru MUNTEANU

SNSPA

„Decret P.M. nr. 1.450 din anul 1941 al ministerului regal maghiar despre extinderea efectelor actelor normative referitoare la închirierea locuințelor și altor spații în zonele țării din est și din Ardeal eliberate de sub dominația românească

Ministerul regal maghiar, prin autoritatea sa dobândită prin art. 3 din Legea XXVI din 1940 referitoare la reintegrarea în Coroana Sfântă Maghiară și reunificarea cu țara a zonelor țării din est și din Ardeal eliberate de sub dominația românească, decretează următoarele:

(...)

Art.14 - Se interzice operarea după 30 august 1940 a înscrierilor dispuse înainte de intrarea în vigoare a prezentului decret dar încă neoperate, și înscrierile operate înainte de intrarea în vigoare a prezentului decret sunt nule; aceste înscrieri se vor șterge din oficiu.

(...)

Art. 19 – Prezentul decret intră în vigoare la data publicării (23 februarie 1941) și responsabil cu executarea – în concordanță cu ministerele interesate prin competență – este ministerul regal maghiar al justiției”.

(...)

Budapesta, 21 februarie 1941

Contele Teleki Pal m.p.

Prim-ministru regal Maghiar

1. Istorie și drept al proprietății în contextul celor două războaie mondiale

Cu unele diferențe, în toate statele lumii agricultura constituie o ramură de bază a economiei naționale. Rezultatele economice din agricultură depind de utilizarea eficientă a suprafețelor de teren, iar lotizarea și modul de repartizare a proprietății funciare – sau, altfel spus, structura acesteia – tind să influențeze definitoriu performanțele economice. Pe de altă parte, structura proprietății comportă în mod obligatoriu o analiză din perspectiva securității societale, în aproape toate componentele sale. Structura proprietății funciare – inclusiv din perspectiva titularilor dreptului de proprietate – determină o serie de riscuri economice, sociale și de mediu, iar din perspectivă istorică și abstract constituțională putem identifica inclusiv riscuri de securitate teritorială.

Argumentat de această lapidară și introductivă argumentație, menționăm că România a suferit mai multe reforme agrare odată cu intrarea în epoca modernă. Dacă inițial reforma agrară s-a produs pe fondul emancipării clasei țărănești – numeric cea mai importantă pătură socială, dar și cea mai săracă – reformele agrare ulterioare au cumulat alți factori politico-istorici determinați de consecințele celor două războaie mondiale, de intrarea și ieșirea de sub influența sovietică.

Nașterea Statului Român modern se întemeiază pe dubla alegere a domnitorului Alexandru Ioan Cuza pe 5 ianuarie 1859 în Moldova și pe 24 ianuarie în Țara Românească. Odată cu desemnarea lui Mihail Kogălniceanu ca Prim-ministru începând cu anul 1863 se inițiază un amplu proces de reformă și modernizare, din care reținem în legătură cu prezentul studiu adoptarea și implementarea legislației reformei agrare – respectiv adoptarea în decembrie 1863 a Legii privind secularizarea averilor mănăstirești, care reprezentau 26,26% din teritoriul țării, din care peste 10% deservea interese străine, urmată în anul 1864 de Legea rurală, care prevedea desființarea clăcii și împrăștierea țăranilor. Reforma agrară a reprezentat o condiție *sine qua non* de reformă și modernizare a Statului Român, având ca principală consecință desființarea relațiilor feudale din agricultură și înfrângerea conservatorismului marilor boieri – deținători de imense suprafețe agricole; precum și stoparea fenomenului spolierii cu aproximativ 25% a bugetului național prin transferul de venituri nedeclarate către entități bisericești din alte state cărora le erau *închinat*e mănăstirile și averile bisericești din Principatele Unite. În cifre, reforma agrară dintre anii 1863 – 1865 a presupus împrăștierea cu loturi agricole în suprafață totală de 1.654.964 ha a 406.429 țărani și alocarea de loturi de casă pentru 60.000 de săteni, țăranii ajungând să dețină 30% din terenul agricol, în timp ce 70% reprezenta teren deținut de moșierime sau teren proprietate de stat¹. În pofida abuzurilor săvârșite în procesul de aplicare a legislației, a nemulțumirilor create, nemulțumiri ce au stat la baza tulburărilor țărănești de mai târziu, reforma agrară poate fi apreciată ca reprezentând pentru România unul din cele mai importante și însemnate evenimente istorice, marcând trecerea de la orânduirea feudală către epoca modernă.

Pe acest fond, răscoala din 1907 vine să confirme faptul că problema situației sociale a țăranimii – în fapt modul de distribuire a proprietății funciare – nu doar că nu fusese rezolvat, ci s-a creat impresia că inechitățile sociale par a se fii adâncit.

Pornind de la o necesitate reală și preexistentă, în contextul istoric complicat al retragerii administrației centrale la Iași și al operațiunilor militare austro-ungare din vara anului 1917 care vizau lichidarea statalității române prin ocuparea Moldovei, regele Ferdinand se adresează la 23 martie 1917 Armatei a II-a cantonată la Răcăciuni, promițând țăranilor împrăștierea cu

¹ A se vedea N. Adăniloae, *Cuza Vodă și problema agrară în Cuza Vodă. In memoriam*, Ed. Junimea, Iași, 1973.

pământ: „Ostași, vouă, fiilor de țărani, care ați apărut cu brațul și cu pieptul vostru pământul unde v-ați născut, unde ați crescut, vă spun eu, regele vostru, că pe lângă răsplata cea mare a izbânzii care vă asigură fiecăruia recunoștința neamului întreg, ați câștigat totodată dreptul la a stăpâni într-o măsură mai largă pământul pentru care v-ați luptat. Vi se va da pământ! Eu, regele vostru, voi fi întâiul a da pildă, vi se va da și o largă participare la treburile statului”.

Proiectul de revizuire a Constituției ce deschidea calea reformei agrare pe calea exproprierii marilor proprietăți – dar și reforma electorală, prin acordarea dreptului de vot universal – este promulgat la 19 iulie 1917. Ofensiva austro-ungară este stăvilită de ostașii țărani la Mărăști 11 – 19 iulie 1917, Mărășești – 24 iulie – 6 august 1917 și Oituz – 26 iulie – 9 august 1917, sub admirabila conducere a viitorului mareșal Alexandru Averescu.

Finalul Primului Război Mondial găsește România în fața a două mari provocări impuse de realitatea politico-socială a vremii și de promisiunile făcute în timpul războiului. Astfel, pe o parte este declanșată și implementată o amplă reformă constituțională, odată cu adoptarea Constituției de la 1923, lege fundamentală apreciată ca fiind una dintre cele mai moderne Constituții europene din epocă. Pe de altă parte este inițiată reforma agrară, promisă în contextul istoric expus – cu particularitatea funciară a Transilvaniei unită cu țara mamă conform Marii Adunări Naționale de la Alba Iulia din 1 decembrie 1918.

Situația socială a vremii relevă date ce susțin fără tăgadă nevoia și justețea reformei agrare. Ne vom limita deocamdată să amintim trei aspecte esențiale:

a) În ciuda reformei agrare inițiate sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza, proprietatea funciară din Regatul României cunoștea la începutul secolului XX o distribuție inechitabilă și irațională. Câteva cifre sunt relevante: 5.000 de proprietari – reprezentând 0,6% din totalul proprietarilor dețineau 4 milioane de hectare – în timp ce 920.939 familii de țărani aveau în proprietate 3,9 milioane ha. teren agricol. În aceeași statistică regăsim 360.000 de familii de țărani cu proprietăți între 3 și 5 ha. de teren agricol, 420.000 de familii de țărani cu suprafețe între 0,5 și 3 ha. de pământ și 300.000 de familii care nu dețineau de loc proprietăți agricole¹. Un calcul simplu arată că mai puțin de 1% dintre proprietari dețineau aproximativ jumătate din terenul agricol al țării, în timp ce 99% din proprietari dețineau cealaltă jumătate, cifre relevante ce au argumentat fără putință de tăgadă nevoia unei ample reforme agrare încă înainte de declanșarea și încheierea Primului Război Mondial, indiferent de finalitatea acestuia. De altfel, răscoala din 1907 a condus la dezbateri și propuneri de soluții, unele contradictorii – pe fondul rezistenței și influenței marilor moșieri. Propunerile au variat în epocă de la planuri de împroprietărire a țăranilor prin parcelarea și vânzarea unor loturi către țărani, sau pe seama exproprierilor marilor moșieri și statului în limita a 1.000.000 de hectare, egal suportate de stat și moșieri, ori exproprierea moșiilor mai mari de 1.000 de hectare².

¹ K. Hitchins, *România 1866 – 1947*, Ed. Humanitas, București, 1994, p. 363 – 364.

² D. Șandru, *Reforma agrară din 1921 în România*, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1975, p. 18 – 23.

b) Încorporată Imperiului Austro-Ungar, în Transilvania situația este similară, având în plus și particularitatea politicii publice de pauperizare și lipsire de drepturi și libertăți fundamentale a populației românești majoritare, ca mijloc de maghiarizare a populației și a proprietăților funciare. Aici, potrivit statisticilor vremii, strict pe criteriul întinderii proprietăților regăsim următoarele date: 25,13% din suprafața totală a exploataților agricole era reprezentată de proprietăți mai mari de 1.000 de iugăre¹. O altă întindere de 35,74% era reprezentată de proprietăți mai mari de 100 de iugăre, deținute de 6.126 proprietari, reprezentând 0,72% din totalul deținătorilor de teren. În același tablou mai amintim că 598.132 gospodării reprezentând 71% din totalul gospodăriilor erau deținătoare de suprafețe sub 10 iugăre. Un centralizator al acestor date relevă faptul că 37% din totalul proprietăților funciare, cumulând 2,7 milioane de teren agricol era deținut de 4601 mari proprietari, în disproporție flagrantă cu cele 2,5 milioane hectare – 34% din suprafața agricolă totală – deținută de 843.448 proprietari².

După criteriul naționalității proprietarilor, ca argumentat al celor ai sus afirmate, situația proprietăților din Transilvania se prezintă astfel: proprietățile mai mari de 1.000 de iugăre erau deținute de maghiari în procent de 81%, germani – 7,7% și români – 5.5%; proprietățile între 100 și 1.000 de iugăre aparțineau maghiarilor în procent de 61,4%, românilor în procent de 20,3% și germanilor în procent de 16,1%. Disproporția este evidentă, în condițiile în care românii erau majoritari în Transilvania, în ciuda aprigului proces de maghiarizare și relevant este faptul că doar la proprietățile de sub 10 iugăre proprietari de naționalitate română au un procent covârșitor respectiv, 69,4% în cazul exploataților între 5 – 10 iugăre și 70,5% pentru exploatați între 0,1 și 5 iugăre³.

Cumularea acestor cifre este relevantă pentru situația Transilvaniei la începutul secolului XX, rod al politicilor medievale de asimilare, aservire și sărăcire a populației autohtone și majoritare românești din Transilvania. În acest context, peste 70% din totalul terenului agricol ajunsese în posesia maghiarilor, în pofida faptului că românii reprezentau mult peste 50% din totalul populației Transilvaniei.

c) Pe acest fond, se poate lesne conchide că reforma agrară din 1921 a avut ca izvor situația, cauzele și frământările din vechiul Regat al României, anterioare Primului Război Mondial, și nu situația particulară din Transilvania a generat această reformă. Desigur, situația la rândul-i inechitabilă din Transilvania a constituit un capitol important și distinct a reformei agrare din 1921, care însă s-a adăugat unui proces deja inițiat în fostul Regat al României.

¹ Unitate de măsură pentru aria terenurilor agrare, egală cu 5775 m².

² Dr. An. Drăgoescu (coordonator), *Istoria României, Transilvania*, Editura „George Barițiu”, Cluj Napoca, 1999, p. 936.

³ D. Șandru, *Reforma ..., op. cit.*, p. 18-23.

Astfel, o primă critică a vremii cum că reforma agrară ar fi avut un izvor și ar fi constituit o măsură antimaghiară este întru totul demontată. De altfel, de planul de împrăștiere ce a urmat exproprierii marilor exploatații au beneficiat nediscriminatoriu și după aceleași criterii și maghiarii din Transilvania, deveniți cetățeni români, indiferent de faptul că fuseseră înrolați în armata austro-ungară și luptaseră împotriva României.

2. Reforma agrară din 1921 și chestiunea optanților unguri

În mod evident schimbarea granițelor cu ocazia războaielor a condus de o parte și de alta a statelor ce au suferit atare modificări la o serie de acte normative vizând regimul juridic al proprietății publice sau private, precum și măsuri în domeniul publicității imobiliare, lucru care s-a întâmplat și la finele celui mai sângeros război cunoscut de omenire.

Așa cum am arătat deja, cauzele reformei agrare din 1921 le regăsim în structura proprietății din vechiul Regat, chiar înainte de declanșarea Primului Război Mondial. După cum am arătat anterior, acestei situații preexistente i se adaugă contextul istoric al Marelui Război, în care Regele Ferdinand promite în 1917 măsuri de reformă electorală și agrară. La patru luni după discursul său de la Răcăciuni, M.S. Ferdinand emite Decretul Regal nr. 721 din 19 iulie 1917 *pentru sancționarea Legii pentru modificarea articolelor 19, 57 și 67 din Constituție*¹, deci anterior redobândirii Transilvaniei și fără a anticipa acest final al războiului. Actul normativ a avut menirea de modificare a Constituției de la 1866, lărgind sfera exproprierii proprietății rurale **și pentru cauză de utilitate națională**.

Potrivit Decretului Regal se expropriau *în întregime*:

a) *Terenurile cultivabile ale Domeniului Coroanei, ale Casei Rurale, și ale tuturor persoanelor morale publice sau private (...)*

b) *Proprietățile rurale ale supușilor statelor străine (...)*

c) *Proprietățile absenteiștilor*² (...)

și se expropriau *parțial* proprietăți rurale particulare de la 100 de ha în sus, cumulând o suprafață totală de 2 milioane de hectare.

La finele războiului implementarea procesului de reformă agrară se transpune într-un proces efectiv și concret, odată cu emiterea Decretului Lege nr. 3697 din 16 decembrie 1918. Legea nr. 17 din 1921 privind reforma agrară din Oltenia, Muntenia, Moldova și Dobrogea³ fixează cadrul legal definitiv al reformei agrare din vechiul regat.

¹ Publicat în M. Of. al României, nr. 93 din 20 iulie 1917.

² Din franceză, *absentéisme*: absență îndelungată a deținătorului unei proprietăți funciare, pe care o exploatează printr-un intermediar. În speță, privește românii care locuiau în străinătate, își administrau proprietățile prin intermediari și își încasau veniturile în străinătate, unde le și cheltuiau.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 82 din 17 iulie 1921.

Până la sfârșitul anului 1924 s-au expropriat 1/3 din totalul suprafeței agricole, adică 2.700.000 hectare. De unde în 1916 marea proprietate cuprindea 48% din întinderea cultivabilă, în 1924 ea este redusă la 8%. În schimb, procentul suprafeței ocupate de mica proprietate se dublează de la 40% la 80%¹.

În Transilvania, având ca fundament aceeași împărțire irațională a suprafețelor agricole dar și forestiere, rezultat în principal al politicilor agresive consecvente de maghiarizare și aservire a populației majoritare, reforma agrară are totuși un izvor diferit, respectiv Declarația de la Alba Iulia. Astfel, la pct. 5 al declarației se menționează: Reforma agrară radicală. Se va face conscrierea tuturor proprietăților, în special a proprietăților mari. În baza acestei conscrieri, desființând fidei-comisele și în temeiul dreptului de a micșora după trebuință latifundiile, i se va face posibil țăranului să-și creeze o proprietate (arător, pășune, pădure), cel puțin atât cât o să poată munci el și familia lui. Principiul conducător al acestei politici agrare e pe de o parte promovarea nivelării sociale, pe de altă parte, potențarea producției.

Desființarea marilor proprietăți aparținând minorității nobiliare maghiare și împrăștierea țăranimii aservite – în majoritatea lor români în fapt (63%), desființarea unui sistem feudal nedemn de secolul XX se impunea ca act de emancipare națională a majorității românești și deopotrivă ca act de emancipare a clasei țărănești. *Deseori țăranii împilați ceruseră o împărțire mai democratică a proprietății rurale. Răscoalele din 1784 și 1848 erau manifestările firești ale unei țăranimi lipsite de pământ și neomenos speculată de latifundiarilor unguri². Dreptele doleanțe ale sătenilor au întâmpinat totdeauna rezistența statornică a Guvernului ungar, compus din membrii nobilimii posesoare de pământ și cu vederi feudale³. Peste puțini ani, în 1927, contele Mihály Károlyi⁴ confirmă indubitabil nevoia amplei reforme agrare în Transilvania, afirmând imperativ că *dacă ar fi fost el însuși guvernator al Transilvaniei, nu s-ar fi temut să impună magnaților maghiari asemenea sacrificii⁵.**

În cadrul acestei realități sociale și istorice – în contextul încheierii Primului Război Mondial cu finalitățile istorice cunoscute – este adoptată Legea nr. 3610

¹ Ctin. D. Cutcutache, *Un mare conflict internațional: Opțiunii unguri ai Transilvaniei și reforma agrară din România*, Ed. a II-a, Editura Semne, București, 2018, p. 23.

² Ctin. D. Cutcutache, *Un mare conflict...*, op. cit., p. 24.

³ C. G. Rommenhoeller, *La grande Roumanie*, La Haye, Martinus Nijhof, 1926, în Ctin. D. Cutcutache, *Un mare conflict...*, op. cit., p. 24.

⁴ Mihály Ádám György Miklós Károlyi de Nagykároly s-a născut la Budapesta în anul 1875, provine din familia nobiliară maghiară a conților de Carei și a decedat în Franța anul 1955. Având o carieră politică de excepție, contele Mihály Károlyi este liderul politic maghiar care proclamă Prima Republică Ungară, pe care o și conduce ca prim-ministru între din martie 1918 până în ianuarie 1919. Ulterior, între ianuarie 1919 – martie 1919 asigură funcția de Președinte a Republicii Ungare.

⁵ H. Barthelemy, *Consultation pour l'Etat Roumain*, în *La réforme agraire*, p. 101; Ziarul *Adevărul* din 30 octombrie 1927, în Ctin. D. Cutcutache, *Un mare conflict...*, op. cit., p. 25.

din 1921 pentru Reforma agrară din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș¹, după ce, anterior, fusese sancționată (promulgată) Legea nr. 3608 din 1921 pentru reforma agrară din Bucovina², având ca punct de plecare Decretul – Lege nr. 3911 din 1919 al Marelui Sfat Național și invocând în preambul punctul 5 al Declarației de la Alba-Iulia.

Ca o concluzie generală, analizând legislația exproprierii se poate lesne constata că principiile reformei sunt în genere unitare și nediscriminatorii, deși aceasta a fost reglementată prin acte normative diferite, corespunzător vechiului Regat și provinciilor unite. Spre exemplu, art. 2 al Legii nr. 3610 din 1921 pentru Reforma agrară din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș a prevăzut expres că: *Exproprierea atinge proprietatea fără privire la calitatea proprietarului, capacitatea lui juridică sau caracterul imobilului expropriat*. Potrivit actului normativ citat, în Transilvania exproprierea viza în principal:

a) cu unele excepții, toate proprietățile rurale și extravilanele urbane aparținând tuturor persoanelor juridice care urmăresc satisfacerea unui interes public ca: corporațiuni, fundațiuni, instituțiuni, biserici, mănăstiri, capitaluri, universități, școli, spitale, județe, comune etc.

b) pământul rural al absenteiștilor. Absenteist în sensul legii de față este acela care de la 1 decembrie 1918 până la depunerea legii de față a lipsit din țară, fără a avea vreo însărcinare oficială în străinătate. Fac excepție proprietățile rurale până la 50 iugăre.

c) toate proprietățile rurale și extravilanele urbane aparținând tuturor persoanelor juridice care urmăresc satisfacerea unui interes privat ca: Bănci, societăți comerciale și anonime, comunitățile de avere, syndicatele profesionale, etc.

d) proprietățile rurale care au fost trecute actualilor proprietari după 1 decembrie 1917, în baza ordonanțelor fostului guvern ungar privitor la restrângerea liberei circulațiuni a imobilelor, cerându-se prealabil învoire a comitetului agrar.

e) pământul cultivabil rural și extravilan urban al proprietarilor particulari din: moșiile partea întrecătoare peste 30 iugăre cad. în comunele rurale și 10 iugăre cad. în comunele urbane care au fost arendate timp de 10 ani agricoli, între 1904 și 1918; moșiile arendate la 1 mai 1921 partea întrecătoare peste 50 iugăre cad. la munte și deal și 100 iugăre cad. la șes.

f) moșiile cultivate de proprietarii lor, partea întrecătoare peste: 50 iugăre cad. la munte, 100 iugăre cad. la deal, 200 iugăre cad. la șes în regiunile cu cereri de împrumutări mari, 300 iugăre cad. la șes în regiunile cu cereri de împrumutări mijlocie, 500 iugăre cad. la șes în regiunile cu cereri de împrumutări satisfăcute.

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 93 din 30 iulie 1921.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 93 din 30 iulie 1921.

g) loturile celor colonizați după 1 ianuarie 1885¹, expropriate până la limita lotului fixat în regiune pentru împroprietărirea îndreptățiților.

f) părți din islazurile urbariale, composesorale, comunale, asociațiunilor particulare organizate în baza Legii 1913, precum și ale comunităților de avere, pășunile de munte în acele regiuni cu cereri de împroprietărire mari se vor expropria pentru cultură.

Comparând actele normative ce au stat la baza reformei agrare din 1921 concluzionăm lesne faptul că reglementarea vizând exproprierea în Transilvania nu este deloc mai severă decât legislația din vechiul Regat – unde inclusiv terenurile cultivabile aparținând Domeniului Coroanei fac obiectul exproprierii și împroprietării țăranilor – ci, dimpotrivă, există cel puțin două situații în care reforma agrară din Transilvania a acordat circumstanțe mai favorabile latifundiarilor maghiari. Astfel, spre deosebire de condițiile exproprierilor din vechiul Regat, în Transilvania:

a) se permite străinilor (în fapt persoanelor cu cetățenie maghiară), rezidenți în străinătate să-și păstreze proprietățile rurale în Regatul României, în Transilvania desigur, sub condiția de a nu se încadra în categoria absenteiștilor. Acest privilegiu nu a fost acordat românilor din vechiul Regat care dobândiseră cetățenia altui stat prin căsătorie sau alte mijloace legale și nici altor străini deținători de suprafețe agricole în Regat.

b) pe de altă parte, chiar și în cazul absenteiștilor, în Transilvania a fost reglementat un privilegiu – nu au fost supuse exproprierii pământurile absenteiștilor până la 50 de iugăre, în timp ce în vechiul Regat absenteiștii au fost expropriați în întregime.

Cu alte cuvinte, reforma agrară a privilegiat străinii și absenteiștii din Transilvania, printr-un regim derogatoriu de la principiul general al exproprierii care a fundamentat reforma agrară din 1921 în Regatul României; altfel spus, străinii au avut un regim net favorabil în Transilvania, în raport cu românii aflați în situație juridică identică. Reforma agrară în Transilvania nu a fost concepută, reglementată și aplicată într-un registru al lichidărilor de război sau confiscărilor.

Câteva concluzii generale – complementar celor deja expuse – se mai impun înainte de prezentarea problematicii optanților unguri:

a) reforma agrară din 1921 are cauze preexistente Primului Război Mondial, respectiv repartizarea inechitabilă și irațională a proprietății funciare între marii moșieri și clasa țăărănească, situație socială ce a generat tulburări și războaie deopotrivă în Transilvania, ca provincie a Imperiului Austro-Ungar, cât și în vechiul Regat al României, cu particularitatea că în Transilvania regimul juridic

¹ Textul legal face referire la amplul proces de colonizare în Transilvania a maghiarilor din Ungaria inițiat de guvernul Francisc Deak, cu scopul vădit al deznaționalizării românilor. Acestora li se oferă pământuri ce aparținuseră românilor, după o expropriere injustă, fără fundament juridic și cu vădit caracter de deznaționalizare a elementului majoritar românesc.

al proprietății avea și o componentă de deznaționalizare a populației de naționalitate română, de altfel majoritare;

b) pe fondul acestei situații sociale, în vechiul Regat al României problema reformei agrare fusese ridicată ca necesitate înaintea și independent de Primul Război Mondial;

c) reforma agrară din Transilvania s-a fundamentat pe Declarația Marii Adunări Naționale de la Alba-Iulia, nu a fost îndreptată împotriva a maghiarilor sau a latifundiarilor maghiari, neavând un caracter etnic – așa cum vădit avusese reforma agrară maghiară din 1885, făcută pe seama românilor transilvăneni, cu scopul de colonizarea maghiarilor din pusta ungară în Transilvania, în cadrul unui proces de maghiarizare inițiat după realizarea dualismului austro-ungar din 1867;

d) spre deosebire de străinii și absenteiștii din vechiul Regat al României, străinii și absenteiștii din Transilvania (maghiari în proporție covârșitoare) au avut un regim privilegiat – după cum am arătat deja;

e) clasa țărănească a beneficiat de împrumuturi indiferent de apartenența etnică, țăranii maghiari fiind beneficiari ai reformei agrare similar românilor și indiferent de faptul că luptaseră în armata austro-ungară împotriva Regatului României.

În mod evident studiul, analiza și relevarea condițiilor reformei agrare din 1921, a subiecților exproprierii, cât și a subiecților împrumutării nu poate fi epuizată în cadrul unui material condiționat de specificul prezentării de față. Astfel, alegem în cele ce urmează să ne limităm la prezentarea chestiunii unei categorii de absenteiști, așa cum au fost ei deja definiți, respectiv optanții unguri.

Urmare a destrămării la finele Primului Război Mondial a Imperiului Austro-Ungar, cetățenilor fostului imperiu – aflați pe teritoriul statelor succesoare asupra unor provincii ce aparținuseră monarhiei imperiale – le-a fost acordată cetățenia statului ce își exercita suveranitatea asupra respectivelor teritorii, în temeiul art. 61 al Tratatului de la Trianon, semnat la 4 iunie 1920. Cu alte cuvinte, cu excluderea cetățeniei maghiare, Regatul României a recunoscut și acordat cetățenia Română maghiarilor din Transilvania și celelalte provincii românești reunite cu țara mamă, regim juridic de care au beneficiat și celelalte minorități din aceste teritorii.

Art. 63 al aceluiași Tratat de la Trianon acordă însă persoanelor majore aflate în această situație juridică dreptul de a opta între cetățenia maghiară și cetățenia statelor succesoare, în cazul nostru cetățenia română.

Chestiunea cetățeniei persoanelor din teritoriile fostei monarhii austro-ungare, aflate acum în cadrul granițelor statelor succesoare este astfel soluționată nu doar pe principii logice și în acord cu principiile de drept internațional, dar și în deplin consens cu un democratic exercițiu de libertate individuală. Astfel, conform art. 63 al Tratatului de la Trianon persoanele peste 18 ani care au dobândit de drept cetățenia română puteau opta pentru cetățenia maghiară într-un nou termen de un an, opțiunea soțului atrăgând

după sine pe aceea a soției, iar opțiunea părinților pe aceea a copiilor minori, cu obligația mutării domiciliului în statul în favoarea căruia a optat într-un nou termen de un an de zile.

Este de precizat faptul că o reglementare similară regăsim și în Tratatul pentru protecția minorităților din 13 decembrie 1919: *România recunoaște ca supuși români deplin drept și fără nicio altă formalitate orice persoană domiciliată la data punerii în vigoare a prezentului tratat (...) în teritoriile atribuite prin tratatele de pace, cu Ungaria (...). Cu toate acestea supușii (...) unguri în vârstă de mai mult de 18 ani vor avea facultatea să opteze pentru orice altă naționalitate le-ar fi deschisă.*

Cu acest statut juridic – de optanți în alegerea cetățeniei maghiare potrivit propriului exercițiu de voință – o pondere însemnată a latifundiarilor maghiari fac alături de alte categorii de persoane fizice și juridice din Transilvania, dar și din Vechiul Regat și celelalte provincii unite subiect al Reformei agrare din 1921. Este menționat aici și faptul că *optanții* nu erau din punct de vedere istoric doar mari nobili maghiari, latifundiați care acaparaseră în timp terenurile agricole și forestiere din provinciile românești anexate Imperiului Austro-Ungar în detrimentul clasei țărănești din rândul căreia se desprindeau românii ca majoritate națională în aceste teritorii. O parte importantă a optanților era reprezentată de coloniștii sau urmașii coloniștilor maghiari, beneficiari ai așa-zisei reforme agrare din 1885 la care am făcut deja referire, o reformă agrară ce a presupus dislocarea în Transilvania majoritar românească a unor coloniști maghiari și împrăștierea acestora – în detrimentul populației românești majoritare cu suprafețe vaste – de la 50 de ha, în schimbul plății unor anuități timp de 50 de ani. Într-un calcul simplu, aceștia urmau să devină proprietari abia în 1935, nefiind deci proprietari la momentul reformei agrare din 1921¹. Remarcăm aici două diferențe între cele două reforme agrare:

a) cea dintâi a avut un vădit caracter etnic, de colonizare a membrilor unei etnii, în scopul deznaționalizării populației majoritare – aspect care nu a doar că a lipsit în cadrul reformei agrare din 1921, dar care chiar a și creat condiții mai favorabile absenteiștilor maghiari din Transilvania, în raport cu absenteiștii români din Vechiul Regat al României;

b) beneficiarii reformei agrare din 1885 – coloniști maghiari – trebuiau să plătească o sumă anuală timp de 50 de ani pentru terenurile cu care fuseseră împrăștiți, în timp ce beneficiarii reformei agrare din 1921 au fost împrăștiți cu titlu gratuit. Acest aspect este important în contextul în care între beneficiari se regăseau nediscriminatoriu membrii clasei țărănești maghiare, ale căror doleanțe legate de împrăștiere fuseseră ignorate de chiar nobilimea latifundiară maghiară. Iar această împrăștiere nediscriminatorie s-a făcut fără a se lua în considerare calitatea de fost combatant împotriva Regatului României.

¹ Ctin. D. Cutcutache, *Un mare conflict ..., op. cit., p. 25.*

În mod evident, nemulțumiți de faptul că după secole de privilegii feudale terenurile agricole și forestiere le sunt împărțite clasei țărănești – care de altfel le și lucra – interpretând art. 250 al Tratatului de la Trianon potrivit căruia „*bunurile, drepturile și interesele supușilor unguri, situate pe teritoriul fostei monarhii austro-ungare, nu vor putea fi confiscate sau lichidate în conformitate cu aceste dispozițiuni. Aceste bunuri, drepturi sau interese vor fi restituite celor în drept, libere de orice măsură de acest fel sau de orice altă măsură de dispozițiune, de administrare forțată sau sechestru. Ele vor fi restituite în starea în care se găsesc înaintea de aplicarea măsurilor în chestiune, adică la confiscare sau lichidare*”, *optanții unguri* consideră că nu pot intra sub incidența unei legi românești a exproprierii și, în temeiul aceluiași articol care reglementa și faptul că „*reclamațiile care ar putea fi făcute de către supușii unguri vor fi supuse Tribunalului arbitrar mixt, prevăzut de art. 239*”, s-au adresat acestei instanțe. O parte a *optanților* – nu însemnată – apreciază că problematica este o chestiune internă a Statului Român și se adresează instanțelor din România.

Astfel, putem identifica o primă fază în ceea ce se cheamă *procesul optanților*, respectiv faza din fața instanțelor judecătorești române, cu parcurgerea tuturor etapelor procesuale.

Câteva aspecte lămuritoare se impun: este cert faptul că art. 250 al tratatului are în vedere lichidarea sau confiscarea bunurilor cetățenilor unguri din teritoriile ce s-au alipit potrivit principiilor wilsoniene statelor vecine imperiului – noi sau preexistente – ca o măsură de protecție față de eventuale asemenea situații care potențial se vor fi petrecut la acel moment istoric. Acest text însă nu putea și nu poate fi interpretat ca o barieră în fața unei măsuri constituționale, nediscriminatorii, de expropriere a unor bunuri imobile aflate pe teritoriul statelor succesoare. Astfel, adoptarea și aplicarea unei legi nediscriminatorii pe întreg teritoriul unui stat ține de însăși exercițiul de suveranitate al celui stat asupra bazei sale fizice – teritoriul. În virtutea suveranității sale statul poate și are obligația de a stabili regimul juridic al proprietății, precum și de a lua măsuri de reglementare și reorganizare a fondului funciar, indiferent dacă aceste proprietăți aparțin cetățenilor săi ori străinilor. Din acest punct de vedere, conflictele născute de aplicarea reformei agrare puteau face exclusiv obiectul instanțelor naționale, prin sancționarea unor eventuale situații punctuale de eronată aplicare a legii. Cu toate acestea, *procesul optanților* a fost adus în fața jurisdicțiilor străine ale vremii, contestându-se însăși dreptul suveran al Statului Român de a reglementa fondul funciar și regimul juridic al proprietăților aflate pe teritoriul său aparținând cetățenilor străinilor – *optanților*.

Solicitând sume exorbitante drept despăgubiri, *optanții unguri* s-au bucurat de sprijinul guvernului ungar care aduce în fața Conferinței Ambasadorilor, disputa artificial creată cu Regatul României în contextul istorico-juridic mai sus arătat, în numele supușilor săi. Cererea guvernului ungar este respinsă

în numai două săptămâni de la depunere, ca urmare a faptului că acestui organism îi fuseseră stabilite prin Tratatul de pace competențe în domeniul fixării frontierelor și nu avea căderea să interpreteze texte ale tratatelor, ori să se pronunțe în aspecte privind minoritățile naționale.

O a treia etapă în *procesul optanților* este reprezentată de sesizarea de către guvernul maghiar, după eșecul suferit în fața Conferinței Ambasadorilor, a Societății Națiunilor. De această dată este invocat art. 11 alin. (2) din Pactul Societății Națiunilor, în temeiul căruia membrii Societății Națiunilor pot să *atrage în mod amical atenția Adunării sau a Consiliului asupra oricărui împrejurări de natură să atingă relațiile internaționale și care amenință în urmă să tulbure pacea, sau buna înțelegere între națiuni, de care depinde pacea.*

În cadrul sesizării sale, guvernul ungar solicită Consiliului Societății Națiunilor să analizeze cu celeritate fondul problematicei, să constate că legislația reformei agrare este contrară tratatelor de pace, să dispună ca bunurile optanților expropriate (confiscate prin reformele agrare în varianta originală) să fie restituite foștilor proprietari și să se acorde optanților despăgubiri pentru lezările suferite. Argumentele guvernului ungar s-au subsumat interpretării dispozițiilor Tratatului de la Trianon în sensul că cetățenii fostului imperiu care au optat pentru cetățenia maghiară își pot păstra proprietățile situate pe teritoriile statelor succesoare. Prin ministrul său de externe România contra-argumentează, strict pe argumente de drept, respectiv: exproprierea nu este o formă de confiscare sau lichidare a bunurilor, aplicarea legii reformei agrare a vizat fără deosebire cetățenii români și cetățenii străini (optanți), scutirea de la aplicarea legii reformei agrare a optanților unguri reprezentând pe de o parte un privilegiu pentru aceștia în raport cu cetățenii români și, pe de altă parte, o știrbire a suveranității statului care s-ar vedea lipsit de dreptul de a dispune și aplica legi pe întreg teritoriul național. Nu în ultimul rând partea română a arătat și faptul că ideea reformei agrare a apărut și se datorează unor cauze peexistente războiului și indiferent de finalitatea acestuia.

În lipsa unui acord, Consiliul Societății Națiunilor amână soluționarea și recomandă celor două părți soluționarea problematicei printr-un *aranjament prietenesc*. În acest context, pentru pregătirea unei noi întruniri a Consiliului este desemnat ca raportor ambasadorul Japoniei în Belgia. La 25 mai 1923, în cadrul întâlnirilor dintre cele două părți, sub medierea raportului japonez, partea maghiară ajunge să admită că exproprierea nu este incompatibilă cu prevederile tratatului, fapt care – a concluzionat partea română – este de natură să închidă cazul, deoarece exproprierea este o chestiune de ordin intern, fără legătură cu lichidările prevăzute în tratatele de pace, operațiune cu caracter internațional. Ulterior proiectului de rezoluție redactat în acest sens, Ungaria își repudiază delegații, contrar uzanțelor internaționale. Pentru a își repudia delegații, Ungaria a argumentat că: mandatul negociatorilor săi a fost

limitat exclusiv la negocieri directe cu România, în pofida faptului că luase act de decizia Consiliului Societății Națiunilor ca discuțiile să aibă ca raportor pe ambasadorul Japoniei în Belgia; că reprezentanții săi au luat parte la negocieri cu titlu privat și că aceștia și-au depășit limitele mandatului.

Fără a soluționa pe fond chestiunea – asupra căreia oricum nu avea vreo competență – pe baza documentelor întocmite de raportorul internațional neutru Consiliul Societății Națiunilor a luat act de declarații și și-a exprimat speranța că guvernele Ungariei și României vor depune eforturi pentru ca problematica optanților să nu devină cauza afectării relațiilor de bună vecinătate între cele două state. Cu excepția Ungariei – care s-a abținut – toate celelalte state membre au votat pentru adoptarea rezoluției cu acest conținut.

Până la această etapă, guvernul maghiar a invocat în susținerea pozițiilor sale exclusiv art. 63 al Tratatului de la Trianon, iar analiza fondului demersurilor, cât și a organismelor cărora li s-a adresat indică mai degrabă o atitudine de tatonare și de încercare speculativă de a tranșa această chestiune conform unei optici subiective. Cu atât mai mult însă este de reținut consecvența și îndârjirea părții maghiare, aspect pus în lumină de modul în care litigiul este adus, dincolo de eșecurile suferite, în fața a noi organisme, și schimbând cadrul legal și filozofia sesizărilor sale.

Astfel, în decembrie 1923 cele câteva sute de optanți – cu sprijinul și îndrumarea guvernului de la Budapesta – își reiau sesizarea, dar de această dată invocând art. 250 al tratatului, și adresându-se Tribunalului Mixt Româno-Maghiar¹, capetele de cerere rămânând în principal aceleași. Aceasta, în ciuda faptului că, principial, chestiunea fusese tranșată încă din 1919 – la momentul discuțiilor asupra art. 250 al Tratatului de la Trianon, invocat începând cu 1923 de Ungaria – după eșecul acțiunilor deja expuse derulate în perioada 1921 – 1923. Pe scurt, în cadrul discuțiilor prealabile tratatelor de pace referitoare la regimul juridic al optanților și care au stat la baza art. 250 invocat, cu referire la textele vizând optanții unguri – potrivit cărora persoanele exercitând dreptul de opțiune, sunt libere să-și păstreze bunurile imobiliare – delegația cehoslovacă, anticipând cumva viitoarea poziție a optanților unguri și a Ungariei în această chestiune, solicitase o completare: respectiv circumstanțierea dreptului de păstrare a bunurilor de condiția ca aceste bunuri să fie supuse aceleiași regim ca și bunurile supușilor cehoslovaci. Cu alte cuvinte, dezavuarea unei condiții de discriminare pozitivă a străinilor – optanți unguri, în raport cu naționalii.

¹ Tribunalele arbitrare mixte sunt creații ale Tratatelor de pace, imaginate ca structuri garante ale nesupunerii statelor învinse arbitrariului statelor învingătoare în ce privește aplicarea măsurilor de reparare a pagubelor cauzate populației civile a statelor aliate sau asociate pe timpul războiului, în special cu privire la reținerea și lichidarea bunurilor și drepturilor inamice aflate pe teritoriile cedate de statele învinse. Tribunalele arbitrare mixte, inclusiv cel româno-maghiar, erau constituite din 3 judecători, câte unul din fiecare stat, la care se adăuga cel de al treilea membru, având funcția de președinte, ales de comun acord guvernele celor două state.

Propunerea Cehoslovaciei a fost respinsă, pe motiv că este redundantă, fiind de la sine înțeles că toate bunurile de pe teritoriul său urmează a avea același regim juridic, fără preferințe. În mod evident această optică, statuată de însăși *Comisiunea Noilor State* – organism al *Conferinței de pace de la Paris*¹ – nu putea să nu fie aplicată similar și în cazul României.

Conflictul, evident de natură politică, nu putea face obiectul de dezbatere și soluționare a unei instanțe judecătorești internaționale precum Tribunalul Arbitrar Mixt Româno-Maghiar, cu atât mai mult cu cât – așa cum s-a arătat deja – exproprierea este o chestiune de ordin intern, unde spețe punctuale pot fi soluționate exclusiv de instanțele judecătorești naționale. În plus, conflictul născut ca urmare a pretențiilor optanților excedea competenței materiale a Tribunalului, care nu avea atribuții în sfera problemelor funciare. Condiția de reclamant fiind la acest gen de instanță excepțională strâns legată de dovedirea interesului direct și personal, reclamanți au fost doar optanții unguri – și nici aceștia toți – și nu guvernul maghiar care însă i-a susținut extrem de ferm. Făcând abstracție de inadmisibilitatea reclamațiilor datorită lipsei de competență a Tribunalului Arbitrar Mixt Româno-Maghiar, pe cale de consecință soluțiile ce urmau să fie pronunțate nu puteau produce efecte juridice în ceea ce privește guvernul maghiar, ori optanții ce nu depuseseră astfel de plângeri.

În ciuda competenței limitate și exclusive, cu votul judecătorului maghiar și al Președintelui său, în ianuarie 1927 Tribunalul Arbitrar Mixt Româno-Maghiar se declară competent și solicită părții române să depună concluzii pe fond, aspect care atrage retragerea judecătorului român de la cauzele care vizau chestiunile agrare, pe motivul *uzurpării de putere* de către Tribunal prin exercitarea unui drept ce nu îi fusese conferit în competență. În consecință activitatea Tribunalului arbitrar mixt româno-maghiar a fost suspendată cu referire la aceste spețe, având în vedere dreptul părților de a stopa continuarea activității instanței dacă vor constata un exces de putere din partea tribunalului, sub condiția ca acest fapt să se petreacă înaintea sentințelor, dar și faptul că Tribunalul – prin poziția judecătorului maghiar și a președintelui său – a refuzat la solicitarea părții române ca, în prealabil soluționării fondului, să se pronunțe cu privire la diferențele dintre *lichidare*, pentru care tribunalul era competent și *expropriere*, operațiune juridică ce nu intra în sfera de competență a acestei instanțe judiciare.

Aflată în acest blocaj, după mai bine de șapte ani de la generarea ei, chestiunea optanților unguri este repusă pe tapetul Societății Națiunilor, de această dată la solicitarea României care, cu bună credință și în spirit de

¹ Conferința de pace de la Paris și-a început lucrările la 18 ianuarie 1919, având ca obiective soluționarea problemelor economico-financiare consecințe ale Primului Război Mondial, discutarea în același context a noilor configurații politico-teritoriale și a unei noi ordini europene în consecință, precum și elaborarea și semnarea tratelor de pace.

conciliere a relațiilor româno-maghiare, invocând art. 11 alin. (2) Pactul Societății Națiunilor în temeiul căruia membrii Societății Națiunilor pot să atragă în mod amical atenția Adunării sau a Consiliului asupra oricăror împrejurări de natură să atingă relațiile internaționale și care amenință în urmă să tulbure pacea, sau buna înțelegere între națiuni, de care depinde pacea. Consiliul Societății Națiunilor însărcinează un Comitet de Trei format din delegatul Marii Britanii, Chile și Japoniei care să analizeze problematica și argumentele părților. În baza consultării a 6 dintre cei mai mari specialiști de drept internațional ai vremii, de naționalitate diferită și a opiniilor lor unanime, Comitetul întocmește un raport având ca principale concluzii – desigur însoțite de argumente de natură juridică – care exclud privilegiul solicitat de optanții unguri, constatându-se că aceștia pot fi subiecți ai reformei agrare sub condiția de a nu fi supuși unor situații de inegalitate în raport cu românii, aspect nu doar respectat, dar și invocat de partea română. În plus, raportul clarifică termenii de *sechestrare* și *lichidare* – ca măsuri interzise de art. 250 al Tratatului de la Trianon invocat de optanții unguri – ca operațiuni prohibite dacă acestea sunt derulate în teritoriile alipite statelor succesoare ca măsuri discriminatorii, raportat exclusiv la criteriul naționalității maghiare a proprietarilor, ceea ce nu era cazul în cadrul Reformei agrare din 1921 aplicate pe întreg teritoriul național al Regatului României și fără deosebire de apartenența etnică a proprietarilor. Acordul în acest sens – sub auspiciile cărora Tribunalul Arbitrar Româno-Maghiar urma să își reia activitatea – a fost agreat de partea română și votat în unanimitate de Consiliul Societății Națiunilor, dar neagreat de partea maghiară, care a solicitat un aviz al Curții Permanente de Justiție Internațională.

Conflictul rămâne astfel nesoluționat, iar pentru deblocarea activității Tribunalului Arbitrar Româno-Maghiar în martie 1928 se propune și se votează de către Consiliul Societății Națiunilor suplimentarea componenței Tribunalului cu doi judecători neutri. De această dată România se opune soluției, invocând două aspecte: intransigența Ungariei de a accepta în toți acești ani rapoartele și punctele de vedere deja existente, și pe de altă parte faptul că nu lărgirea componenței Tribunalului este soluția, cu trei sau cu cinci membri, Tribunalul fiind competent numai cu privire la *lichidări* și nu cu privire la *exproprieri*; ori, acceptarea ad-hoc a soluționării de către Tribunal a chestiunii exproprierii ar însemna asimilarea a acestei operațiuni juridice – ce ține de dreptul intern și se constituie într-un exercițiu de suveranitate – cu lichidările interzise de Tratat.

O nouă etapă se consumă fără rezultat în cadrul unor negocieri directe între Regatul României și Ungaria, negocieri ce au avut loc la Viena în anul 1929, ca urmare a recomandărilor Consiliului Societății Națiunilor.

Conflictul a căpătat o soluționare definitivă în cadrul Conferinței de la Haga din ianuarie 1930, acordul încheiat cu această ocazie luând formă definitivă în aprilie 1930 la Paris. Ungaria și România ratifică acordurile de la Paris în mai 1930.

Cele două acorduri aveau ca izvor reclamațiile optanților unguri din România, Cehoslovacia și Yugoslavia, și au reglementat aspecte privind reformele agrare și tribunalele arbitrare mixte, respectiv constituirea, funcționarea și modul de alimentare a fondului agrar din care să se efectueze plățile generate de exproprieri.

Din perspectiva părții române modul de soluționare a fost satisfăcător atât politic – întrucât nu se admiteau privilegiile acordate străinilor în raport cu cetățenii săi, și implicit se recunoștea Reforma agrară din 1921 ca legitimă, în acord cu dreptul internațional, neaducându-se astfel atingere suveranității sale prin lipsirea de aplicabilitate pe teritoriul său a legilor în raport cu cetățenii străini, cât și financiar – deoarece România nu a trebuit să plătească sume suplimentare din bugetul de stat peste cele deja aprobate în cadrul reformei agrare.

Fondului agrar astfel constituit i s-a stabilit o valoare de 219.500.000 coroane aur și a fost alimentat din: rentele de împrumut neridicate de foștii reclamanți, puse la dispoziție de către România, Cehoslovacia și Yugoslavia; parte din anuitățile datorate de către Ungaria ca despăgubiri de război Belgiei, Franței, Japoniei, Marii Britanie și Portugaliei pentru perioada 1931 – 1943; parte din despăgubirile de război – în valoare de 6.100.000 coroane aur – cuvenite României, Cehoslovaciei și Yugoslaviei din plățile pe care Ungaria urma să le facă aliaților între anii 1944 – 1966, precum și alte anuități din contribuții ale Angliei, Franței, Italiei.

Interesant este și faptul că în cadrul acordurilor Ungaria a încercat să anuleze sentințe a tribunalelor arbitrare – mixte date în favoarea cetățenilor români sau cehoslovaci care au suferit lichidări abuzive pe teritoriul Ungariei și cărora, conform sentințelor, Ungaria urma să le plătească despăgubiri.

Acordurile au fost satisfăcătoare pentru România nu doar pentru rațiuni deja expuse, dar și pentru faptul că prin crearea fondului, acesta se substituie în locul României, Cehoslovaciei și Yugoslaviei în toate litigiile funciare, cele trei state fiind scutite de orice răspunderi viitoare. Acordurile satisfac și *optanții unguri* care primesc indemnizații suplimentare în baza supraalimentării Fondului prin mecanismele mai sus arătate, dar și Ungaria – care se vede descărcată de obligațiile plății anualităților cu titlu de despăgubiri de război, plăți pe care le eșalonează, cu scopul alimentării Fondului în vederea alocării lor ca plăți pentru proprii cetățeni.

3. Al Doilea Război Mondial – consecințe în domeniul regimului juridic și structurii proprietății din România

La 23 august 1938 Germania și Uniunea Sovietică semnează un tratat de neagresiune, act cunoscut sub numele de *Pactul Ribbentrop – Molotov*. Rațiunile pentru care cei doi dictatori ai vremii convin asupra acestei înțelegeri

sunt îndeobște cunoscute și nu fac obiectul prezentului studiu. Cert este că, în doar câteva rânduri, cele două mari puteri animate de ideologii extremiste parafează și decid într-un mod samavolnic destinul statelor și națiunilor baltice, destinul Poloniei și al poporul polonez, dar și soarta România și a poporul român¹. Atacarea Poloniei de către Germania la 1 septembrie 1939 – în baza neutralității URSS astfel obținute – declanșează cel de al doilea Război Mondial.

În acest context istoric, urmărindu-și consecvent idealurile revizioniste, în primul Diktat de la Viena, semnat la 2 noiembrie 1938, cu sprijinul Germaniei naziste și Italiei fasciste, Ungaria condusă de regentul Miklos Horthy obține o porțiune din Slovacia, iar în martie 1939 reușește să ocupe Transcarpatia (Rutenia), astăzi aflată pe teritoriul Ucrainei².

Anexarea Basarabiei și Bucovinei de nord de către URSS, conjunctura istorică la nivel european, dar și tabloul politico-militar al României din 1939 a deschis calea pretențiilor revizioniste ale Ungariei horthyste și cu privire la România. Astfel, ministrul de externe german Joachim von Ribbentrop îi convoacă la 29 august 1940 pe miniștrii de externe român și maghiar, cărora le comunică și le impune preacceptarea necondiționată a arbitrajului germano-italian, cunoscut ulterior ca al doilea Diktat de la Viena. Urmare acestei impuneri, Transilvania de Nord-Vest, cu populație majoritar românească, este înglobată în granițele Ungariei³.

Dincolo de evenimentele istorice asupra cărora nu insistăm, remarcăm cum unele dintre cele mai radicale măsuri luate de către ocupantul maghiar la scurt timp după anexarea Transilvaniei de Nord Vest s-au luat în materia regimului juridic al fondului funciar. Un astfel de exemplu, vădit contrar oricăror principii de drept general acceptate – indiferent că ne referim la neretroactivitatea legii civile sau la inviolabilitatea proprietății, care poate fi afectată doar pe calea exproprierii, așa cum procedase Regatul României în 1921 – este reprezentat de Decretul P.M. nr. 1450 din 21 februarie 1941 al ministerului regal maghiar care, cu referire proprietățile din teritoriile românești anexate:

- a) interzice retroactiv începând cu 30 august 1940 operarea în cărțile funciare a înscrisurilor dispuse anterior acestei date dar neoperare și,
- b) declară nule înscrisurile operate anterior datei de 30 august 1940.

¹ În ce privește România, în timp ce URSS și-a manifestat un interes direct pentru Basarabia, partea germană și-a declarat totalul dezinteres pentru acest teritoriu și a arătat că nu are obiecții asupra modificării granițelor URSS pe seama României, prin anexarea Basarabiei. Protocolul adițional ce reglementa inclusiv chestiunea Basarabiei a fost clasificat strict secret de către ambele state.

² La finele celui de-al Doilea Război Mondial, arbitrajul a fost declarat nul *ab initio*, fiind anulat de facto de Tratatul de la Paris din 1947.

³ Este vorba de o suprafață de 43.492 km², cu o populație totală de 2.609.000 locuitori din care, potrivit recensământului din 1930, românii erau 1.176.900, maghiarii 912.500, germanii 68.300, evreii 138.800 și 96.800 alte etnii.

În mod evident măsura s-a constituit nu doar într-un abuz care nesocotea principii elementare de drept, dar și într-o violare a acordurilor și tratatelor internaționale, precum cel încheiat în cazul optanților. Principii ale dreptului civil și internațional, precum și tratatele internaționale au constituit însă detalii nesemnificative în raport cu masacrele săvârșite de către armata de ocupație – alături de organizații extremiste paramilitare – împotriva populației românești sau evreiești, deseori acestea din urmă fiind incitate de către latifundiarilor maghiari, optanți sau nu. Masacrarea, maltratarea, jefuirea și confiscarea bunurilor s-au constituit în practici menite a determina deznăționalizarea, epurarea etnică și expulzarea peste graniță a populației majoritare românești din Transilvania de Nord-Vest anexată Ungariei horthyste.

La 12 septembrie 1944 România semnează Convenția de armistițiu cu Uniunea Sovietică, Regatul Unit și Statele Unite ale Americii și, potrivit pct. 2 al Convenției se obligă să *ia măsurile pentru dezarmarea și internarea forțelor armate ale Germaniei și Ungariei, aflate pe teritoriul României în timp ce, conform pct. 19 al Convenției Guvernele Aliate socotesc hotărârea Arbitrajului de la Viena, cu privire la Transilvania, ca nulă și neavenită și sunt de acord ca Transilvania (sau cea mai mare parte a ei) să fie restituită României sub condiția confirmării prin Tratatul de Pace, și Guvernul Sovietic este de acord ca forțele sovietice să ia parte în acest scop, în operațiuni militare, conjugate cu România, contra Germaniei și Ungariei.*

Finalul celui de al II-lea Război Mondial găsește din România în situația de a lua măsuri în domeniul regimului juridic al proprietății. În mod evident vorbim de măsuri legitime, luate în baza unui cadru legal predictibil, și nu de măsuri brutale de natura celor luate de statul fascist maghiar în perioada 1940 – 1944.

Astfel, în baza pct. 8 al Convenției de armistițiu¹ este adoptată Legea nr. 91 din 10 februarie 1945 pentru înființarea Casei de Administrare și Supraveghere a Bunurilor Inamice². Subsidiar Legii 91 din 1945 este emis Decretul nr. 228 din 4 septembrie 1948 pentru desființarea Comisiei ministeriale pentru executarea Tratatului de pace, pentru desființarea Casei de Administrare și Supraveghere a

¹ Potrivit pct. 8 al Convenției de armistițiu, *Guvernul și Înalțul Comandament Român se obligă să nu permită exportul sau exproprierea a oricărei forme de proprietate (inclusiv obiecte de valoare și bani) aparținând Germaniei, Ungariei sau naționalităților lor, sau persoanelor cu reședința în teritoriile lor, sau în teritoriile ocupate de ele fără autorizația Înalțului Comandament Aliat (Sovietic). Guvernul și Înalțul Comandament Român vor păstra aceste bunuri în condițiile ce urmează a se stabili de Înalțul Comandament Aliat (Sovietic)*

² Casa de Administrare și Supraveghere a Bunurilor Inamice avea următoarele atribuții, potrivit art. 2 al legii:

a) *administrează bunurile mobile și imobile, aparținând persoanelor prevăzute de art. 8 din Convenția de Armistițiu din 12 Septembrie 1944, și anume Statele german și ungar, persoanele fizice și juridice de naționalitate germană sau ungară, ori persoanele cu reședința sau sediul în teritoriul Germaniei sau Ungariei ori în teritoriile ocupate de acestea;*

b) *Supraveghează și controlează administrarea întreprinderilor comerciale sau industriale, al căror capital aparține într-o proporție de cel puțin 20% persoanelor arătate la punctul a);*

Bunurilor Inamice (C.A.S.B.I.) și pentru reglementarea conservării, administrării și lichidării bunurilor administrate în aceasta Casă¹. Potrivit art. 10 al Decretului nr. 228 din 1948 cei îndreptățiți puteau solicita restituirea bunurilor administrate de C.A.S.B.I., pe bază de cerere și documente justificative, iar în cazul în care cererile nu se depuneau în 90 de zile de la publicarea legii, imobilele nerevendicate treceau de drept în patrimoniul Statului Român.

Cu toate că nu ne aflăm într-o situație de preluare abuzivă a imobilelor în proprietatea statului comunist – ci într-o situație de reglementare a regimului juridic al proprietăților supușilor statelor inamice conform Convenției de armistițiu, unii dintre ei absenteiști, uzanță regăsită în toate statele la finalul celui de al II-lea Război Mondial – în principal Legea 10 din 2001 privind regimul juridic al unor imobile preluate în mod abuziv în perioada 6 martie 1945 – 22 decembrie 1989² a deschis și calea retrocedării acestor imobile, practică unică, și care nu s-a regăsit la niciunul din celelalte statele din blocul comunist. Practic, fără a fără a se mai face distincție între actele de lichidare a proprietății, conform convențiilor și tratatelor de la finele celui de al II-lea Război Mondial și actele de preluare abuzivă în proprietatea statului specifice perioadei comuniste de după 1948, legiuitorul, autorități ale administrației publice, dar și instanțe de judecată dispun în mod ilegal din punct de vedere istoric reconstituirea dreptului de proprietate privată asupra imobilelor aflate în această situație istorică și juridică.

Nu de puține ori în categoria imobilelor C.A.S.B.I. revendicate și retrocedate inclusiv prin sentințe judecătorești pronunțate după 2000 s-au regăsit inclusiv terenuri cu vegetație agricolă și forestieră ce făcuseră obiectul reformei agrare din 1921, inclusiv ca proprietății ale optanților, conflict finalizat așa cum am arătat în capitoul anterior în favoarea României. La această situație a contribuit pe de o parte lipsa înscrierilor în cartea funciară a măsurilor reformei

c) De asemenea va putea supraveghea și controla, numind în acest scop un administrator, și întreprinderile comerciale care au funcționat sub controlul financiar netăgăduit al persoanelor prevăzute la punctul a).

¹ Potrivit art. 5, 6, și 7, aceste bunuri au avut următorul regim:

Art. 5. Bunurile germane de orice fel, aflate în prezent sub controlul C.A.S.B.I., precum și cele ce se vor mai încadra ca atare, trec sub controlul și supravegherea Comisiei de Lichidare a C.A.S.B.I. până în momentul predării lor către U.R.S.S., conform legii Nr. 182 din 1946. Până la efectivă predare a lor, în conformitate cu prevederile legii susmenționate, aceste bunuri se vor administra și conserva de către ministere, cărora vor fi predate de către Comisia de Lichidare a C.A.S.B.I.

Art. 6. Bunurile aparținând cetățenilor austrieci vor rămâne sub controlul și supravegherea Comisiei de Lichidare a C.A.S.B.I., până la reglementarea situației lor definitive. Aceste bunuri se vor administra de către ministerele cărora vor fi predate de către Comisia de Lichidare a C.A.S.B.I. sau se vor da în custodie.

Art. 7. Bunurile aparținând cetățenilor maghiari vor fi administrate de către ministerele cărora vor fi predate de către Comisia de Lichidare a C.A.S.B.I. sau se vor da în custodie. Clarificarea situației juridice a acestor bunuri se vor face pe temeiul legii Nr. 333 din 1947.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 75 din 14.02.2001, republicată în M. Of. al României, nr. 279 din 04.04.2005 și în M. Of. al României, nr. 798 din 02.09.2005.

agrare din 1921 – ca urmare a încheierii conflictului optanților abia după ani de zile, în preajma declanșării celui de al II-lea Război Mondial, dar și măsurile de radiere din cărțile funciare dispuse de către ocupantul maghiar în perioada 1940 – 1944.

Decretul-Lege nr. 260 din 1945 privitor la legislația aplicabilă în Transilvania de Nord, precum și la drepturile dobândite în acest teritoriu în timpul ocupațiunii maghiare¹ – act reparatoriu la finele celei de a doua conflagrații mondiale – socotește ca fiind nule și fără ființă legală actele săvârșite și drepturile dobândite în temeiul ordonanțelor maghiare Nr. 1.440 din 1941 M.E.; Nr. 1.630 din 1941 M.E.; Nr. 5.200 din 1943 M.E.; Nr. 970 din 1943 M.E.; Nr. 3.710 din 1943 M.E.; Nr. 2780 din 1941 M.E.; Nr. 18.900 din 1941 I.M.; Nr. 3.400 M.E.; Nr. 2.660 din 1942 M.E.; Nr. 9.370 din 1940 M.E.; Nr. 8.230 din 1940 M.E.; Nr. 50.000 din 1942 M.E. și în general, în temeiul oricăror dispozițiuni legale sau regulamentare maghiare discriminatorii. Se socotesc discriminatorii, în înțelesul prezentei legi, acele dispozițiuni legale sau regulamentare maghiare, derogatorii de la dreptul comun ungar, care nu au fost aplicate decât în Transilvania de Nord sau în acest ținut și în celelalte teritorii ocupate de Ungaria, după data de 15 Martie 1939.

Cu alte cuvinte, în mod legitim sunt desființate pe de o parte actele discriminatorii în domeniul proprietății adoptate și aplicate pe teritoriul Transilvaniei de Nord Vest cedat Ungariei ca urmare a Diktatului de la Viena în perioada 1940 – 1944 și, implicit, măsurile care lipseau de efecte în acest teritoriu legitima Reforma Agrară din 1921 realizată de către Regatul României în condițiile deja explicitate.

Acestor acte normative din materia regimului juridic al proprietății – preexistente naționalizărilor comuniste, și ale căror urmări și efecte nu puteau fi contestate ori lipsite de consecințe prin legislația de reconstituire a dreptului de proprietate de după 1989, ori prin interpretarea și aplicarea ei – li se adaugă Legea 187 din 1945 pentru înfăptuirea reformei agrare². Potrivit art. 3 al acesteia: *în scopul reformei agrare trec asupra Statului pentru a fi împărțite plugurilor îndreptățiți la împrumut și pentru a constitui rezervele prevăzute la art. 2, pct. c și d, următoarele bunuri agricole cu inventarul viu și mort afectat lor;*

a) *Pământurile și proprietățile agrare de orice fel aparținând cetățenilor germani și cetățeni români, persoane fizice sau juridice, de naționalitate (origine etnică) germană, care au colaborat cu Germania hitleristă;*

b) *Pământurile și alte proprietăți ale criminalilor de război și ale celor vinovați de dezastrul țării;*

c) *Pământurile celor care s-au refugiat în țările cu care România este în stare de război ori s-au refugiat în străinătate după data de 23 August 1944;*

d) *Terenurile și toate bunurile agricole ale absenteiștilor;*

¹ Publicat în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 78 din 4 aprilie 1945.

² Publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 68 din 23 martie 1945.

e) *Terenurile a celor care în ultimii șapte ani consecutivi nu și-au cultivat pământurile în regie proprie, cu excepția loturilor până la 10 ha;*

f) *Bunurile agricole de orice fel ale cetățenilor români care s-au înscris voluntari pentru a lupta împotriva Națiunilor Unite;*

g) *Bunurile de mână moartă.*

h) *Prisosul terenurilor agricole constituind proprietăți ale persoanelor fizice care depășesc suprafața de 50 ha, și anume: pământul arabil, livezile, fânețele, bălțile și iazurile artificiale, fie că servesc sau nu pentru pescuit, mlaștinile și terenurile inundabile.*

În rândul celor expropriați în cadrul reformei agrare se regăseau printre alții, încă o dată, persoanele expropriate și recompensate în cadrul Reformei agrare din 1921 – inclusiv optanții unguri, beneficiari ai legislației hortyste din perioada de ocupație, persoane titulari ai dreptului de proprietate a unor imobile aflate sub incidența C.A.S.B.I., absenteiști și criminali de război. Nu puțini dintre aceștia se regăseau în toate categoriile mai sus enumerate. Pe fondul unei legislații parcă rezultat a lobbyului urmașilor acestora, a superficialității, a lipsei de cunoaștere și înțelegere a substratului istoric al modului de intrare în patrimoniul statului a acestor imobile, a lipsei de patriotism a reprezentanților Statului Român din toate cele ale trei sale puteri, dar și a corupției endemice în materie, proprietăți uriașe, terenuri agricole, terenuri cu vegetație forestieră sau mii de clădiri au ajuns să fie acordate cu titlu de retrocedare urmașilor persoanelor regăsite în rândul categoriilor indicate mai sus. Pentru un tablou complet trebuie menționat că acestor beneficiari nelegitimi – persoane fizice, li se adaugă o serie de alți beneficiari nelegitimi – instituții, forme asociative și organizații erijate în continuatoare ale unor entități care anterior celor două războaie mondiale fie dețineau doar administrarea imobilelor, fie fuseseră lipsite de ele – ca urmare a legitimelor exproprieri, ori a lichidărilor și confiscărilor dispuse conform tratelor de pace.

Aplicarea principiului *restitutio in integrum*, plățile de despăgubiri neplafonate, cuantificate pe baza unor expertize de evaluare deseori controversate, și reconstituirea dreptului de proprietate pentru imobile cu istoricul prezentat în secțiunile anterioare reprezintă un caz singular, neregăsit în niciuna din țările fostului bloc comunist. Într-o pondere însemnată, aplicarea legilor proprietății în România de după 1989 a restabilit situația proprietății dinaintea celor două războaie mondiale și a anulat efectele reformelor agricole postbelice, a căror justețe și legitimitate fuseseră recunoscute la nivel internațional, grație eforturilor depuse de responsabilii clasă politică românească a vremii. Nu în ultimul rând, o altă consecință a fost lipsirea de la reconstituirea dreptului de proprietate a urmașilor țăranilor împrumăriți în cadrul reformelor agrare care nu au avut forța, priceperea, resursele financiare pentru a se opune urmașilor latifundiarilor expropriați în condițiile expuse în secțiunile anterioare.

4. Regimul juridic al proprietății și securitatea națională

Doctrina a furnizat în timp numeroase definiții ale statului. Oprindu-ne aleator asupra uneia dintre ele potrivit căreia: „*statul este o grupare de indivizi, reuniți printr-o legătură națională, ocupând un teritoriu determinat și fiind guvernați de o putere superioară voințelor individuale*”¹, desprindem – de altfel consacratele deja – elemente constitutive ale statului: teritoriul, populația, suveranitatea sau puterea de stat. În mod evident, pentru a ne afla în prezența unui stat, cele trei elemente trebuie să coexiste cumulativ, neputându-se imagina existența și recunoașterea unui stat în lipsa unuia din cele trei elemente.

Teritoriul, căci acesta face cu precădere obiectul nostru de interes, „*fixează întinderea competenței statale, spațiul asupra căruia se exercită puterea de stat*”², fiind un element fundamental al *statului-națiune*. Prin delimitarea geografică strictă a teritoriului său – teritoriu asupra căruia se exercită puterea de stat – ori altfel spus, forța publică denumită *suveranitate*, *statul-națiune* este conceput deopotrivă ca un *stat teritorial* prin excelență.

Fără a intra în alte considerente de drept constituțional, reținem importanța teritoriului din punct de vedere al existenței statului și, concluzionăm că subsumat, proprietatea asupra teritoriului – sau mai bine spus ponderea proprietății străine asupra teritoriului statului – face fără echivoc subiectul studiilor de securitate societală. Deținerea unor părți însemnate din teritoriu național de către cetățeni străini, persoane juridice străine, sau chiar state străine prin intermediul unor persoane juridice ar putea părea la prima vedere inofensivă, atâta timp cât respectivele proprietăți se află în interiorul granițelor statale, iar statul își exercită suveranitatea asupra lor.

Problematica trebuie însă în mod responsabil nuanțată în cel puțin câteva situații:

- a) ponderea proprietății străine devine semnificativă,
- b) suprafețe întinse de terenuri agricole, forestiere ori imobile de mare valoare economică trec din proprietatea publică în proprietatea privată în mod fraudulos, cu agravanta eventualei vânzări a acestora către persoane fizice sau juridice străine, considerate cumpărători *de bună credință*;
- c) lipsa de voință și de capacitate administrativă a instituțiilor de resort ale statului în stoparea fenomenului și, ideal, de readucere a imobilelor înstrăinate abuziv în patrimoniul statului reprezintă o cauză a amplorării fenomenului, dar și o manifestare a disoluției forței publice, incapabilă să protejeze proprietatea publică în fața demersurilor de fraudare a acesteia;
- d) vânzarea către persoane fizice sau juridice străine a unor suprafețe întinse de teren agricol sau forestier, pe fondul prețului scăzut al acestora și lipsei de resurse financiare pentru astfel de achiziții a populației autohtone;

¹ G. Alexianu, *Drept constituțional*, București, 1926, p. 88.

² G. Vrabie, *Drept constituțional și instituții politice contemporane*, Ed. Ștefan Procopiu, Iași, 1993, p. 55.

e) apariția unei conjuncturi istorice în care un eventual arbitraj să țină cont de ponderea proprietății străine, vs. proprietatea autohtonă¹.

Din punct de vedere constituțional, în mod cert, diminuarea contribuției la crearea statalității a elementului constitutiv *teritoriu* este proporțională cu raportul dintre întinderea proprietății autohtone vs. proprietate străină. Cu siguranță, deținerea de locuințe și terenuri aferente nu reprezintă riscuri de securitate. Cu totul altfel se pune problema însă atunci când ponderea proprietății străine tinde să se aproprie sau chiar să depășească proprietatea autohtonă.

Regimul proprietății și capacitatea de ocrotire a acesteia fac în bună măsură dovada statului slab, atunci când statul prin instituțiile sale nu poate apăra proprietatea, sau a statului puternic, când relația dintre proprietate și interesul public este una justă, iar temeiul dobândirii și deținerii proprietății este legal, mai presus de orice dubiu.

Concluzionând, teritorialitatea în general și regimul juridic al proprietății în mod particular interesează ideea de statalitate, teritoriul reprezentând – alături de populație – *baza fizică a statului*². În consecință, înstrăinarea prin orice mijloace a teritoriului național și/sau acordarea în masă a cetățeniei unui stat terț aduce atingere bazei fizice a statului în limite care – în funcție în principal de criteriul cantitativ al celor două tipuri de acțiuni – generează riscuri de securitate manifestate sub diferite forme ori niveluri de amploare.

Într-o atare situație nu vorbim de riscuri militare de securitate, ci, în principal, de riscuri economice, sociale și de mediu. Abia în plan secund, în conjunctură cu alți factori lapidar mai sus amintiți, putem vorbi de riscuri de securitate teritorială.

Securitatea economică este determinată de *funcția economică a teritoriului*. Amenințările la adresa *securității economice* – în cazul înstrăinării teritoriului – se manifestă prin limitarea accesului statului și a cetățenilor săi la resurse și piețe, precum și prin limitarea posibilităților statului de intervenție și reglare a mecanismelor de exploatare și punere în valoare a resurselor și bogățiilor

¹ Actualul mediu de securitate este suficient de imprevizibil iar, la scara istoriei, nimic nu este imposibil. Nimic nu anticipa după 1918 Pactul Ribentrop – Molotov, cu consecința rușii Basarabiei sau, Diktatul de la Viena, cu consecința raptului teritorial din nord-vestul Transilvaniei. Desigur, România face astăzi parte din Alianța Nord-Atlantică și Uniunea Europeană, situație incomparabilă în raport cu sistemul de alianțe al României din perioada interbelică. Adăugând la înstrăinarea unor importante suprafețe de teren agricol și forestier din Transilvania, dobândirea cetățeniei maghiare de către cetățeni români aparținând minorității maghiare din aceeași provincie istorică, în baza legii privind acordarea cetățeniei ungare pentru maghiarii care trăiesc în afara hotarelor Ungariei adoptate în luna mai 2010 de către Parlamentul de la Budapesta, cu intrare în vigoare de la 1 ianuarie 2011, cele două elemente constitutive ale statului, teritoriul și populația, par a fi măcar ușor alienate. O eventuală regionalizare/descentralizare care să nu țină cont de aceste realități, și care să dileze autoritatea statală în teritoriu ar reprezenta o alienare și a celui de al treilea element constitutiv al statului. Desigur, aceasta este însă o altă discuție și poate face obiect de interes al unei analize distincte.

² B. Buzan, *Popoarele, statele și teama*, ediția a II-a, *O agendă pentru studii de securitate internațională în epoca de după războiul rece*, Ed. Cartier, Chișinău, 2000, p. 106.

naționale, în principal a celor aflate în legătură cu teritoriul (bogății ale subsolului, vegetație forestieră, exploatare agricolă, etc). Este în acest fel afectată atât puterea de stat, cât și capacitatea statului de a susține un nivel de bunăstare proporțional cu resursele și bogățiile solului și subsolului¹. Pe lângă acest important aspect al gestionării eficiente și în interes public al reurselor presupuse de teritoriul național, subspecie a securității economice, *securitatea alimentară* este la rândul-i periclitată de proasta gestionare a proprietății teritoriului național.

Cauzele afectării securității economice sunt multiple și nu fac obiectul nostru de interes în cadrul acestui material. Ele sunt însă în directă legătură cu afectarea *securității politice*, generate de instabilitate organizațională și legislativă, proastă guvernare și proastă administrare² izvorâtă fie din lipsa de educație sau competență a celor care asigură administrarea statului, fie – în varianta agravată – de *confiscarea* statului de către *grupări de interese* care subordonează interesul public interesului național.

Poate o consecință a lipsei de securitate politică, înstrăinarea teritoriului are drept consecință nu doar lezarea securității economice, ci și afectarea *securității mediului*. Fenomenul de deșertificare al terenurilor agricole, cumpărate ieftin și exploatare intensiv, fără conștiința îngrijirii lui cu responsabilitatea moștenirii de către următoarea generație, consecințele de netăgăduit ale defrișărilor sunt doar două riscuri de securitate a mediului.

Iată dar, chiar și pe scurt, cum trei din cinci componente sau sectoare ale securității societale: securitate economică, securitate politică, securitate de mediu³ sunt afectate de acest fenomen al înstrăinării teritoriului național. Această situație ar trebui să reprezinte nu doar o temă de reflecție, ci să îngrijoreze și să genereze măsuri concrete pentru eliminarea factorilor de lezare a securității economice sau de mediu. În mod indiscutabil, această asanare de riscuri presupune în primul rând măsuri severe de înlăturare a factorilor care au condus la afectarea securității politice, deoarece – în speță – sferei politice i se poate reproșa actuala situație sub aspectul generării unei legislații unicat la nivelul fostelor state comuniste; legislație care a permis spolierea patrimoniului național, indiferent că vorbim de teritoriu – element constitutiv al statului, ori de patrimoniu imobiliar sau bunuri patrimoniale mobile de mare valoare. Pentru o deplină obiectivitate însă, reținând fenomenul cert al retrocedărilor nelegale chiar dincolo de o legislație oricum criticabilă, va trebui în mod cert să reținem vinovăția acestui fenomen și în sarcina administrației

¹ Este elocvent de amintit faptul că în conștiința populară românească este de secole percepută discrepanța dintre resursele oferite de teritoriul național și nivelul de bunăstare al poporului român, aspect consacrat prin *ziceri populare* precum: „*sărăcă țară bogată*”, ori „*munții noștri aur poartă, noi cerșim din poartă în poartă*”.

² În antiteză cu „*bună guvernare*” și „*bună administrare*”.

³ Alături de securitatea economică, securitatea politică și securitatea de mediu mai regăsim securitatea socială și securitatea militară.

publice, care nu de puține ori a generat soluții nelegale de retrocedare – fie din ignoranță ori superficialitate, fie ca urmare a unor acte de corupție, precum și în sarcina justiției, atât prin soluții de retrocedare nelegală ale unor instanțe judecătorești, cât și prin pasivitatea organelor de urmărire penală.

În fața unui fenomen care a bulversat întreaga securitate societală românească, tot sferei politice i se poate reproșa pasivitatea legislativă actuală, manifestată prin lipsa de reacție legislativă care să stăvilească fenomenul retrocedărilor nelegale și al înstrăinărilor teritoriului național. Într-o asemenea situație, a anticipa o legislație care să repună Statul Român în termenul de revizuire a deciziilor de retrocedare ilegală pare o utopie.

Secolul al XIX-lea, perioada de început a contenciosului administrativ pe teritoriul țării noastre

Drd. **Ciprian Gabriel ENE**

Magistrat-asistent

Înalta Curte de Justiție și Casație

Principiul responsabilității statului în fața particularului a fost unul din principiile Revoluției franceze de la 1789. Acest principiu nu și-a găsit o exprimare practică imediată, astfel că abia după înființarea Consiliului de Stat în anul 1799 în Franța – ca organ consultativ al Guvernului – putem spune că se instituie originile contenciosului administrativ¹.

Însăși denumirea acestei instituții, provine din cuvântul francez „contentieux”, care la rândul său provine din latinescul „contentiosus”, însemnând litigiu, conflict, dispută sau confruntare². Într-o traducere metaforică cu privire la aceste termen s-a emis și sintagma „înfruntare în luptă între părți cu interese contrarii”³.

Revoluția franceză, dar și etimologia cuvântului contencios confirmă importanța societății franceze în dezvoltarea acestei instituții de drept, iar modelul francez instituit prin înființarea Consiliului de Stat în anul 1799 este unul din primele modele de organ specializat în materia contenciosului. Modelul francez s-a impus ca un model mondial, chiar dacă în unele țări denumirea de Consiliu de stat a fost înlocuită de cea de Curte Administrativă, iar în alte state a fost preluat și modelul anglo-saxon – unde litigiile în această materie cad în competența instanțelor de drept comun, de regulă⁴.

Conținutul și sfera contenciosului administrativ – ca fenomen juridic, și implicit a noțiunii respective – au variat de la o țară la alta, precum și în aceeași țară, de la o perioadă la alta, sau de la un autor la altul.

Din punct de vedere formal, în evoluția acestei instituții de drept au fost cunoscute trei mari sisteme de contencios administrativ, și anume: sistemul administratorului judecător, sistemul francez al jurisdicției speciale administrative (tribunale administrative și Consiliul de Stat) și sistemul anglo-saxon al instanțelor de drept comun, competente și în materia contenciosului administrativ.

În literatura de specialitate s-a arătat în mod constant faptul că sistemul administratorului judecător era dominant în majoritatea statelor până la

¹ A. Iorgovan, *Expunere de motive la Legea contenciosului administrativ*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2 din 2004, p. 71 – 73.

² V. I. Prisăcaru, *Contenciosul administrativ român, Ediția a II-a*, Ed. ALL Beck, București, 1998, p. 6.

³ V. Vedinaș, *Introducere în dreptul contenciosului administrativ*, Ed. Fundației România de Măine, București, 1999, p. 21.

⁴ O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ, vol. I*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 12.

revoluția din Franța, deoarece jurisdicția administrativă se identifica cu administrația activă¹.

După Revoluția franceză, urmând modelul Franței, majoritatea statelor europene au trecut la organizarea instituțiilor statului potrivit principiului separării puterilor în stat, creându-se organe ale puterii legislative, ale puterii executive și ale puterii judecătorești. În conformitate cu noua organizare administrativă, Franța a fost primul stat care a încredințat contenciosul administrativ administrației, instituindu-se dualitatea jurisdicției, respectiv jurisdicția de ordin judiciar și cea de ordin administrativ.

Legislația din țara noastră a consacrat, inițial, sistemul francez, apoi pe cel anglo-saxon – cu anumite particularități, într-o perioadă sau alta; dar a menținut și sistemul administratorului judecător².

Pe teritoriul țării noastre contenciosul a avut o evoluție istorică determinată de schimbările politico-administrative care au intervenit de-a lungul timpului.

În ce privește noțiunea de contencios administrativ, în literatura de specialitate se marchează ca fază de început a acestei instituții de drept înființarea Consiliului de Stat în anul 1864. Este justificat de ce întreaga literatură de specialitate preia ca reper de instituire a contenciosului administrativ pe teritoriul țării noastre înființarea Consiliului de Stat, deoarece unirea Țării Românești cu Moldova prin alegerea unui unic domnitor – în persoana lui Alexandru Ioan Cuza – pe de-o parte a impus o nouă ordonare administrativă și legislativă a noii forme de organizare statală, iar pe de altă parte situația politică anterioară, caracterizată prin instabilitate a generat modificări permanente și neclare în zona în care în mod firesc contenciosul administrativ se manifesta de decenii bune în alte state europene.

Contextul înființării Consiliului de Stat a fost determinat și de strategiile politice adoptate în cele două teritorii unite prin alegerea unui domnitor unic, care au condus în 1862 la demisiile concomitente ale guvernelor separate din cele două principate, cu consecința înființării unui Guvern unic la București³.

Chiar dacă originea contenciosului administrativ pe teritoriul țării noastre este notată în mod unanim la data înființării Consiliului de Stat, trebuie să nu pierdem din vedere întregul context politic al perioadei de dinaintea Unirii Principatelor din cele două teritorii.

Așa cum aminteam la începutul studiului, noțiunea de contencios are în vedere disputa, litigiile dintre părți cu interese contrare, astfel că această instituție este strâns legată de evoluția legislativă a unui stat, legile având puterea de a face lumină în disputele dintre părți.

¹ H. Puget, *Les institutions administratives etrangeres*, Ed. Dalloz, Paris, 1969, p. 229.

² A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, Ediția 4*, Vol. II, Ed. ALL Beck, București, p. 488.

³ V. Georgescu, *Istoria românilor de la origini până în zilele noastre, Ediția a III-a*, Ed. Humanitas, București, 1992, p. 162.

Deși cele două teritorii – Moldova și Țara Românească, inițial vasele Imperiului Otoman, dar disputate direct și de către Rusia Țaristă – nu se pot lăuda cu o coerență în dezvoltarea legislativă în prima jumătate a secolului al XIX-lea, totuși Revoluția Franceză nu a lăsat neinfluențată această zonă a Europei.

Nu trebuie neglijată perioada de existență a regimului turco-fanariot în cele două principate, începută după mazilirea lui Dimitrie Cantemir (1711) în Moldova și a lui Constantin Brâncoveanu (1714) în Țara Românească, care s-a finalizat după revoluția lui Tudor Vladimirescu în anul 1821. Această perioadă este una de continuare încercări de organizare administrativă a celor două teritorii, însă este neconcludentă în ce privește evoluția legislativă, chiar dacă în perioadă au fost și unele excepții.

Domnitorul Constantin Mavrocordat (1711 – 1769), beneficiind de zece domnii, șase în Țara Românească și patru în Moldova, însumând aproape 22 de ani de domnie – o excepție pentru această perioadă – se face remarcant prin încercările și dorința de reformă în teritoriul pe care îl administra. Acesta este considerat ca cel care a făcut primii pași pentru separarea puterilor în stat, așa cum unele state din Europa de Vest o făcuseră deja, prin numirea a doi ispravnici cu atribuții diferite, făcând o primă separație între puterea administrativă și cea judecătorească¹. În sine, funcția de ispravnic în perioada Evului Mediu pe teritoriul actual al țării noastre reprezenta o dregătorie care se ocupa cu ascultarea față de legi².

Revenind la perioada de interes pentru acest studiu, în secolul XIX influența turcă scade, în contrapondere cu interesul Rusiei pentru cele două teritorii, generat pe de-o parte de religia ortodoxă practică în Moldova și Țara Românească, dar mai cu seamă pentru apărarea interesului Greciei³, care se afla sub dominație turcă, iar cele două principate române prin domnii lor – fanarioți cu origini grecești ca regulă – militau pentru emanciparea grecilor.

La presiunea Rusiei, Poarta Otomană proclamă în anul 1802 un *hâtîșerif*⁴ prin care se stabilește durata domniei la 7 ani, astfel că importanța domniei crește, iar efectele pe plan legislativ încep să se vadă.

Începând cu această perioadă apreciem că apar primele manifestări în zona legislativă cu legătură în viitoarea instituție a contenciosului administrativ.

În anul 1808 în Țara Românească a fost înființată funcția de pravilist, care – printre altele – informa Divanul asupra domeniilor în care era necesară o inițiativă legislativă. Divanul Domnesc reprezenta la acea vreme instanța supremă și era prezidată de domn. În ce privește planul administrativ, Divanul

¹ A se vedea F. Constantiniu, *Constantin Mavrocordat*, Ed. Universul Enciclopedic, București, 2015.

² S. Nicolae, *Dicționar al Marilor Dregători din Țara Românească și Moldova în sec. XIV-XVII*, Editura Enciclopedică Română, București, 1971, p. 8.

³ Problematika intereselor țariste în zona Țărilor Române este una mai complexă, cu explicații care ar excede dimensiunea și rolul prezentului studiu (n. ed.).

⁴ Ordin emis de Poarta Otomană, semnat de Sultanul Imperiului Otoman, sau un înalt demnitar al acestui imperiu, cu aplicare imediată.

Domnesc asigura aplicarea în practică a dispozițiilor legale, înființa serviciile publice, aproba impozitele fixate de către domnie¹.

În anul 1818 fost stabilită instituția jurisconsultului statului, domnitorul Scarlat Calimachi denumind această funcție în mod generic „*ensor al legilor*”, această funcție având aceleași atribuții pe care le avea aceea pravilist, amintită mai sus – respectiv de a întocmi dispoziții legislative, de a analiza aceste dispoziții și a propune corectarea lor acolo unde aplicabilitatea lor nu ar avea utilitate, ori ridică probleme. În perioada de domnie a domnitorului Scarlat Calimachi s-a redactat Codul Calimachi, iar la realizarea lui îi putem aminti pe juriștii Cristian Flechtenmacher și A. Cuzanos, ajutați de Andronache Donici și Damaschin Bojincă, însă aceștia nu sunt singurii² care au contribuit.

După confiscarea celor două principate de Rusia, în timpul Războiului ruso-turc, și după numirea în anul 1829 ca guvernator al celor două principate pe generalul Pavel Kiseleff, în anul 1831 în Țara Românească și mai apoi în 1832 în Moldova a fost adoptat Regulamentul Organic, unde se nominaliza Adunarea Obștească (Obișnuita Obștească Adunare sau Adunarea Obștească Ordinară), organ căreia îi revenea puterea legislativă. În atribuțiile sale, acestea îi revenea dezbaterea și votarea legilor, pe care le supunea mai apoi controlului și analizei domnului³.

După înfrângerea Revoluției de la 1848 – în urma cărei s-au afirmat idei precum realizarea unui stat unitar și independent, modernizarea vieții politice, crearea unei piețe economice interne, desființarea granițelor între toate teritoriile locuite de români, desființarea rangurilor feudale, egalitatea politică a tuturor cetățenilor și naționalităților, garantarea drepturilor și libertăților, înfăptuirea unei reforme democratice în administrație, justiție și armată, introducerea monarhiei constituționale, separația puterilor în stat și egalitatea în fața legii – s-a instaurat un protectorat comun turco-țarist și s-au reintrodus Regulamentele Organice instituit în timpul lui Pavel Kiseleff, acestea constituind legea fundamentală a celor două principate⁴.

În ceea ce privește puterea legislativă, în anul 1850 se înființează Divanurile Obștești – cu o funcționare până în anul 1856, din cadrul cărora făceau parte reprezentanți ai boierilor și clerului. Acestea manifestau o competență în adoptarea legilor, adoptarea bugetului, controlau conducerea administrativă a statului și a orașelor și finanțele publice. Se pare că aceste competențe reprezintă primii pași serioși în istoria celor două principate române în direcția limitării puterii domnului, dar și în direcția separării puterilor în stat⁵.

¹ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 95.

² A se vedea P. Miculescu, C. Clipa, *Istoria instituțiilor juridice în spațiul românesc*, Ed. Worldteach, Timișoara, 2007.

³ C. C. Giurescu, *Istoria Bucureștilor. Din cele mai vechi timpuri pînă în zilele noastre*, Editura pentru Literatură, București, 1966, pp. 122 – 124.

⁴ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria ...*, *op. cit.*, pp. 113 – 114.

⁵ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria ...*, *op. cit.*, p. 114.

În anul 1856 domnitorul Barbu Știrbei propunea înființarea unui Consiliu de Stat, cu trei secții, din care una de legislație, care să pregătească legile și regulamentele de administrație publică, precum și pentru a cerceta amendamentele propuse de către Adunarea Legiuitoare. Această propunere nu s-a materializat, deoarece Imperiul Otoman – care în acea perioadă puteau convoca Adunările ad-hoc în Țara Românească și Moldova – nu a mai optat pentru prelungirea domniei lui Barbu Știrbei, probabil și din cauza ideilor sale care vizau unirea celor două principate¹.

După Convenția de la Paris din anul 1858 și după Unirea Principatelor de la 24 ianuarie 1859, prin apelarea la prevederile art. 27 – 37 din Convenție s-a înființat Comisia Centrală în anul 1859, cu reședința la Focșani. Aceasta era compusă din 16 membri (câte opt membri pentru fiecare principat: patru numiți de domn, iar patru aleși de către Adunarea Electivă) și avea atribuții de a veghea la respectarea și aplicarea Constituției – care pe atunci era Convenția de la Paris – de a controla, în consecință, toate actele guvernului, de a împiedica votarea de legi anticonstituționale. În plus, Comisia Centrală mai avea și menirea de a unifica codurile și legile celor două principate, de a semnala domnului lacunele și defectele legilor, de a studia proiectele de legi trimise de domn.

Comisia Centrală a funcționat doar trei ani, până în anul 1862, iar din proiectele sale au fost aprobate de către Adunarea Electivă și promulgate de domn doar cele referitoare la Curtea de Casație și la domeniul funciar².

După recunoașterea deplină a Unirii Principatelor, domnitorul Alexandru Ioan Cuza l-a desemnat prim-ministru pe Barbu Catargiu în ianuarie 1862, iar Guvernul său a prezentat în scurt timp un proiect de lege pentru înființarea unui Comitet Provizoriu de Legislație, compus din toți miniștrii și dintr-un număr egal de deputați, aleși de adunare, prezidat de primul ministru. Sarcina acestui comitet privea elaborarea proiectelor de legi.

În anul 1863, proiectul de Constituție întocmit de domnitorul Alexandru Ioan Cuza prevedea înființarea unui Consiliu de Stat. Potrivit art. 54 – 59, până la crearea acestei instituții se propunea să se constituie, în mod provizoriu, un Comitet de Legislație care să discute sau să alcătuiască, la cererea guvernului, proiectele de legi și să le susțină în fața Senatului și Adunării legiuitoare³.

La data de 11 februarie 1864 a fost votată Legea pentru înființarea unui Consiliu de Stat în Principatele Unite Române. Consiliul de Stat era prezidat de domnitor, avea un vicepreședinte, nouă consilieri, nouă auditori, un secretar general și doi secretari, toți numiți de domn.

¹ A se vedea N. Iorga, *Viața și domnia lui Barbu Dimitrie Știrbei – domn al Țării-Românești - (1849 – 1856)*, Ed. Neamul Românesc, Vălenii de Munte, 1910.

² A se vedea D. Ivănescu, C. Turliuc, F. Cântec, *Vârstele Unirii. De la conștiința etnică la unitatea națională*, Ed. Fundația Academică „A. D. Xenopol”, Iași, 2001.

³ A se vedea S. Apostol, *Putere politică și democrație în România (1859 – 1918)*, Ed. Albatros, București, 1995.

Consiliul de Stat putea fi consultat în chestiuni administrative, avea atribuții de contencios administrativ, avea autoritate disciplinară asupra funcționarilor statului, putea fi considerat organ interpretativ al legilor și, în sfârșit, avea atribuții legislative: studia proiectele de legi și regulamente ce i se trimiteau de guvern; trebuia să fie consultat asupra proiectelor de legi și asupra regulamentelor de administrație publică; acesta putea fi consultat asupra legilor financiare și a celor ce fixau contingentul anual al armatei¹.

Prin Legea privind înființarea Consiliului de Stat din 11 februarie 1864 s-a instituit pe teritoriul celor două vechi Principate și pentru prima dată în aceasta zonă a Europei contenciosul administrativ.

Consiliul de Stat în domeniul contenciosului administrativ efectua activitățile reglementate de art. 51 din lege, care prevedea următoarele: „*Particularii seu și alte persoane juridice a căroru interese se află vătămate prin vre-o măsură administrativă, potu reclama la Consiliulu de statu:*

a) *În contra hotărâriloru Ministriloru date cu escesu de putere, seu cu călcarea legiloru și regulamenteloru în fiintă.*

b) *În contra hotărâriloru seu acteloru de executare a prefecțiloru seu altoru agentu administrativu, date cu călcare de legi seu regulamente.*

c) *În contra hotărâriloru comisiuneloru de lucrări publice*”².

Activitatea Consiliului de Stat nu fost una consistentă și de durată, deoarece se desființează la mai puțin de doi ani de la înființarea sa – la 30 iunie 1866, prin art. 131 al Constituție României. Legea fundamentală a trecut puterii judecătorești atribuțiile jurisdicționale ale Consiliului de Stat, iar consiliile speciale de pe lângă ministere au primit atribuții în pregătirea proiectelor de legi. Chiar dacă Consiliul de Stat a dispărut sub forma consacrată inițial, ulterior, sub diferite denumiri, acesta își va recăștiga rolul esențial în statul român.

Oamenii politici, dar și membrii guvernului care s-au succedat perioadei de după desființarea Consiliului de Stat au conștientizat importanța existenței acestei instituții între organismele de creare, amendare, coordonare și funcționare legislativă. De aceea, la 7 aprilie 1886 în Senat a fost votat proiectul de lege al ministrului justiției de la acea vreme – Eugeniu Stătescu, care prevedea înființarea unui Consiliu permanent de legislație și de administrație. Unsprezece ani mai târziu, în anul 1897, ministrul justiției – Al. G. Djuvara – a întocmit un proiect de lege pentru organizarea și funcționarea unui Consiliu Legislativ. Un an mai târziu – la 1 mai 1898 – Senatul a votat un nou proiect de înființare a unui Consiliu Legislativ permanent prezentat de către George D. Pallade, ministrul justiției.

¹ Informații preluate de pe site-ul oficial al Consiliului Legislativ, disponibil spre consultare la adresa http://www.clr.ro/istoric_text_n.htm, a se vedea și Legea nr. 167 din 1864 pentru înființarea unui Consiliu de Stat.

² Extras din Legea nr. 167 din 1864 pentru înființarea Consiliu de Statu.

Deși se observă că la finalul secolului al XIX-lea exista nevoia înființării unui organism dedicat activităților legislative, nu s-a putu reînființa Consiliul de Stat, ori o instituție similară acestuia. Până în anul 1905 atribuțiile Consiliului de Stat au rămas în sarcina instanțelor judecătorești de drept comun, făcându-și simțită prezența sistemul anglo-saxon în materia contenciosului administrativ. Odată cu adoptarea Legii pentru reorganizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție, care dădea dreptul particularilor să atace pe calea unui recurs principal și direct actele administrative ilegale, s-a înființat la nivelul instanței supreme Secțiunea a III-a, de contencios administrativ, care nu avea o competență generală, ci limitată la materiile stabilite de lege, înființată tocmai pentru judecarea recursului amintit anterior.

Urmărind cronologic evenimentele politice ale secolului al XIX-lea se poate observa evoluția legislativă care a condus la apariția contenciosului administrativ pe teritoriul țării noastre.

Studiul acesta reprezintă o tratare punctuală a condițiilor socio-politice datorită cărora în anul 1864 s-au putut constitui primele norme legale concludente în materia contenciosului administrativ pe teritoriul celor două principate, Țara Românească și Moldova, în mod separat până în anul 1859 și în mod unitar după acest an.

Considerăm că este potrivită evocarea încercărilor de reformă legislativă de pe teritoriile sus-amintite, imediat după propagarea în Europa a principiilor generate de Revoluția franceză din anul 1789, deoarece reprezintă fazele primitive de manifestare a contenciosului administrativ pe acest teritoriu. Chiar dacă contextul geopolitic și influența externă din acest spațiu nu a permis o aplicare a principiilor Revoluției franceze, ori de preluare a unor modele deja funcționale în statele cu tradiție în zona de contencios administrativ, influențele lor s-au simțit și pe teritoriul celor două Principate Române, existând încercări – chiar dacă timide – de organizare și reformă legislativă în această direcție, încă din „epoca fanariotă”.

Studiul are în vedere perioada de zbcium legislativ de dinaintea înființării Consiliului de Stat din 1864, fără a minimaliza sau a contesta importanța Consiliului ca „act de naștere” a contenciosului administrativ pe teritoriul țării noastre și dorește a arăta că instituția contenciosului administrativ în țara noastră nu a apărut brusc, ci a urmat unei perioade în care – deși cvasiunanim s-a apreciat a fi necesară crearea sa – contextul politic nu a permis.

Repere istorice privind organizarea administrativ-teritorială a României

Conf. univ. dr. **Benonica VASILESCU**

*Facultatea de Științe Juridice și Administrative
Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București*

La ceas aniversar, prezentul demers științific își propune să facă o scurtă trecere în revistă a unora dintre reglementările legale existente în diferite etape istorice, de natură a evidenția evoluția și tradiția organizării administrative a teritoriului României. Totodată, prin prezentarea autorităților locale, a atribuțiilor și a modului de alegere sau numire a acestora de-a lungul timpului, lucrarea evidențiază și caracteristicile specifice în organizarea unităților administrativ-teritoriale, astfel cum acestea au fost consfințite prin acte normative.

1. Amintim că primele legi în această materie datează din anul 1864: *Legea nr. 394 din 31 martie 1864 pentru comunele urbane și rurale și Legea nr. 396 din 31 martie 1864 pentru consiliile județene*. În această perioadă, teritoriul era împărțit în județe, plăși și comune. Județele și comunele aveau personalitate juridică, în timp ce plășile erau subdiviziuni ale județelor, fără personalitate juridică, conduse de subprefecți.

În conformitate cu prevederile *Legii pentru consiliile județene*, în fiecare județ funcționa un consiliu, care reprezenta interesele locale, colective și economice ale județului. Acesta era compus din 18 membri, aleși pe timp de patru ani. Președintele consiliului județean se alegea de către consiliu, dintre membrii săi. De asemenea, consiliul județean alegea trei membri și trei supleanți ce compuneau delegațiunea județeană, care se întrunea ori de câte ori prefectul o convoca, ea fiind prezidată de către cel mai în vârstă dintre membri.

Aceeași lege cuprindea dispoziții și cu privire la prefect, rezultând astfel că instituția prefectului de astăzi își are sorgintea în reglementări vechi de peste 150 de ani. Potrivit legii, prefectul județului era comisar al Guvernului pe lângă consiliul județean. Acesta asista la toate deliberările consiliului județean și la ședințele delegațiunii județene, fiind ascultat ori de câte ori cerea cuvântul. Prefectul apăra în fața justiției, prin avocatul statului, procesele în contra județului. În cazul existenței unui litigiu între stat și județ, acțiunea era susținută în numele județului de către un membru al delegațiunii județene, sau de un avocat desemnat de către consiliul județean.

În privința comunelor, *Legea pentru comunele urbane și rurale din anul 1864* prevedea că acestea erau împărțite în urbane și rurale, clasificarea fiind făcută prin lege, după cererea comunei interesate, fiind necesar și avizul consiliului județean. Fiecare comună avea un consiliu local și un primar, legea reglementând și problemele legate de alegerea, organizarea, funcționarea și atribuțiile acestor organe.

2. În anul 1925 a fost adoptată o nouă lege de organizare administrativ-teritorială, care a urmărit armonizarea administrativă a provinciilor unite cu vechiul regat în 1918. Potrivit acestei legi, teritoriul era împărțit în județe, plăși și comune – urbane și rurale. Această reglementare a fost înlocuită prin *Legea nr.167 din 1929 pentru organizarea administrațiunii locale*¹.

3. Noul act normativ din anul 1929 cuprindea prevederi referitoare la împărțirea administrativă a teritoriului, la organizarea și funcționarea comunelor urbane și rurale, alături de organele deliberative și executive ale acestora, dar și la teritoriul județului, la administrația județeană și asociațiile județene, precum și dispoziții comune privind alegerile.

Prin această lege au fost create șapte directorate ministeriale, ca centre de administrație și inspecție locală, având fiecare în raza de activitate un număr de județe. Acestea erau conduse de un director ministerial, cu rang de subsecretar de stat, căruia i se subordona și prefectul, ca reprezentant al Guvernului. Cele șapte directorate ministeriale aveau sediile în București, Cluj, Craiova, Iași, Timișoara, Chișinău și Cernăuți, însă ele au fost desființate după numai doi ani.

Prin *Legea pentru organizarea administrațiunii locale* din anul 1929 a fost păstrată aceeași împărțire administrativă a teritoriului țării prevăzută în reglementarea anterioară – respectiv județe și comune. Județele erau subdivizate în plăși, iar comunele puteau fi subdivizate în sectoare.

Satele și comunele din cuprinsul județului erau repartizate între plăși printr-o ordonanță a Ministerului de Interne. Județele, comunele și sectoarele comunale erau persoane juridice.

Comunele erau rurale și urbane. Administrația comunelor rurale era încredințată unui consiliu comunal, ca organ deliberativ, și primarului comunal și delegațiunii consiliului comunal, ca organe executive.

Consiliul comunal rural alegea primarul și delegațiunea consiliului și numea notarul, casierul și alți slujbași din serviciile comunale. Primarul se alegea de consiliul comunal – cu majoritate absolută de voturi – dintre membrii consiliului, sau dintre membrii comunei care aveau dreptul de a fi aleși consilieri.

Delegațiunea consiliului comunal era constituită din primarul comunal și 2 membri aleși de consiliu. La lucrările ei luau parte, în mod obligatoriu, cu vot deliberativ, și primarii sătești din cuprinsul comunei, în toate chestiunile care priveau satele lor.

Primarul era președintele consiliului comunal și al delegațiunii consiliului. El convoca, prezida și închidea sesiunile consiliului comunal rural, precum și ședințele delegațiunii consiliului și supraveghea pe primarii sătești din cuprinsul comunei.

În orașe și municipii, organele deliberative erau consiliile comunale urbane și consiliile municipale, iar organele executive erau primarul, ajutorul de primar și delegațiunea consiliului comunal sau municipal.

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 170 din 03.08.1929.

Cu privire la componența consiliului, legea prevedea că acesta era alcătuit din membri aleși și membri de drept. Observăm astfel că – pentru prima dată – alături de membrii aleși este legiferată și categoria membrilor de drept, persoanele prevăzute de lege regăsindu-se în mod obligatoriu în componența organului deliberativ de la nivel local.

Alegerea membrilor consiliilor orășenești și municipale se făcea prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu, cu scrutin de listă, pe baza reprezentării proporționale, în raport cu populația localității.

În ceea ce privește desemnarea consilierilor de drept, aceasta avea loc înainte de constituirea consiliului comunal sau municipal. Mandatul era de 5 ani, ca și în cazul consilierilor aleși.

Primarii comunelor urbane se alegeau de consiliul comunal cu majoritatea de două treimi din voturi, dintre membrii aleși ai consiliului. Dacă niciunul dintre candidați nu întrunea această majoritate, Ministerul de Interne numea primar pe unul din cei trei candidați care întrunise cele mai multe voturi. Dacă însă ministerul considera că acești candidați nu corespundeau intereselor siguranței de stat sau ordinii sociale, putea numi ca primar pe unul din membrii consiliului comunal.

Potrivit aceleiași legi, județul cuprindea toate comunele rurale și urbane care se aflau pe teritoriul său, în afară de municipii – care, din punct de vedere administrativ, nu făceau parte din județ, constituind o unitate administrativă egală în rang cu județul. Circumscripțiile județelor, reședințele și numele județelor, precum și orice modificări ale acestora se stabileau prin lege.

Administrația județului era încredințată consiliului județean, ca organ deliberativ, și delegațiunii consiliului județean și președintelui acestuia, ca organe executive.

Numărul consilierilor județeni aleși se stabilea în raport cu populația județului, în acest calcul nefiind inclusă populația municipiilor.

Și la nivelul județului legea prevedea existența membrilor de drept în cadrul consiliului județean, făcând distincție între cei cu vot deliberativ și cei cu vot consultativ. Durata mandatului consilierilor aleși și a mandatului consilierilor de drept era de cinci ani.

Consiliul județean alegea dintre membrii săi delegațiunea județeană, ea fiind compusă din patru persoane. Președintele delegațiunii județene era ales de către consiliul județean prin vot secret, cu majoritatea de voturi a membrilor consiliului, acesta putând fi și din afara consiliului județean.

Pentru prima dată, legea a reglementat și o condiție de studii pentru ca o persoană să poată îndeplini funcția de președinte al delegațiunii județene, respectiv ca aceasta să fie licențiată în drept.

Legea pentru organizarea administrațiunii locale din anul 1929, ca și reglementările anterioare, cuprindea și dispoziții referitoare la prefect, statuând că acesta era numit prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne. Pe

lângă celelalte condiții cerute funcționarilor publici, prefectul trebuia să aibă vârsta de 30 de ani și studii universitare. Foștii senatori și deputați aleși în cel puțin trei legislaturi puteau fi numiți prefecti fără alte condiții.

Prefectul, ca reprezentant al Guvernului, exercita controlul și supravegherea tuturor administrațiilor locale din județ, fiind șeful poliției și îngrijindu-se de menținerea ordinii și siguranței publice.

Potrivit legii, în fruntea plășilor funcționa, sub ordinele prefectului de județ, câte un prim-pretor, ca reprezentant al prefectului, ofițer de poliție administrativă și organ de supraveghere și control în ceea ce privește administrațiunea rurală. Legea prevedea și pentru prim-pretori condiții de studii, fiind necesar să fie licențiați în drept.

4. Un alt act normativ în materia organizării administrative a teritoriului a fost adoptat în anul 1936. Potrivit *Legii administrative din 27 martie 1936*¹, teritoriul țării a fost împărțit în județe, iar județele în comune, cele două unități administrativ-teritoriale având personalitate juridică.

Plasa era o subdiviziune administrativă a județului, fără personalitate juridică, alcătuită din mai multe comune, având în fruntea ei un pretor, numit prin decizie a Ministerului de Interne.

Administrarea comunelor era asigurată de către consiliul comunal, alcătuit din membri aleși și membri de drept, precum și de primar și ajutorul de primar, aleși de consiliu dintre membrii săi.

Cu privire la prefect, legea prevedea că acesta era numit și revocat prin decret regal, la propunerea Ministerului de Interne. El era reprezentantul Guvernului și șeful administrațiunii județene. Prin această lege, atribuțiile prefectului au fost lărgite, el având dreptul de a numi membrii de drept ai consiliului comunal, de a controla toate serviciile publice din județ, având ulterior și dreptul de a numi primarii comunelor urbane și rurale nereședință.

Legea administrativă din anul 1936 a păstrat, în linii generale, împărțirea administrativ-teritorială dispusă prin Legea pentru organizarea administrației locale din anul 1929, cu excepția directoratelor.

5. *Legea administrativă din 14 august 1938*² a instituit o organizare administrativă centralizată, specifică perioadelor de criză. Constituția din 27 februarie 1938 nu a mai prevăzut reglementări referitoare la împărțirea administrativă a țării, la unitățile administrativ-teritoriale, la descentralizare, la componența și competența consiliilor comunale și județene, lăsând pe seama legii ordinare organizarea administrației locale.

Potrivit legii, circumscripțiile teritoriale erau *comuna, plasa, județul și ținutul*. Comuna și ținutul erau persoane juridice care reprezentau interesele locale și exercitau, în același timp, și atribuțiile de administrație generală conferite prin lege, în timp ce plasa și județul erau circumscripții administrative și de control.

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 73 din 27.03.1936.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 187 din 14.08.1938.

Comunele se îngrijeau de nevoile locale și executau măsurile de interes general ordonate de către organele centrale. Comunele erau rurale și urbane, din ultima categorie făcând parte municipiile, orașele reședințe de județ și orașele nereședințe de județ.

Administrația comunei era încredințată primarului și consiliului comunal. Primarul se numea în mod diferit, în funcție de nivelul comunei. Astfel, aveau competența de numire: *prefectul județului* – pentru comunele rurale și urbane nereședințe; *rezidentul regal* – pentru comunele urbane reședințe de județ și *regele* – pentru stațiunile balneo-climatice și municipii.

Și prin această lege regăsim reglementate condiții de vârstă și de studii impuse primarului. Astfel, acesta trebuia să aibă cel puțin 30 de ani, iar pentru primarul de municipii, orașe reședință de județ și stațiuni balneo-climatice era prevăzută condiția de a avea un titlu academic, sau de a fi ofițer cu gradul de cel puțin locotenent-colonel. În orașele nereședințe și în comunele rurale, condițiile de studii se limitau la studii liceale sau echivalente, respectiv studii primare.

Consiliul comunal era alcătuit din membri aleși și membri de drept. Desemnarea membrilor de drept se făcea de către prefectul județului, pentru comunele rurale și urbane, și de către rezidentul regal, pentru municipii. Pentru municipiul București, desemnarea se făcea prin decret regal, la propunerea ministrului de interne. Membrii de drept aveau vot consultativ în comunele rurale, în timp ce în comunele urbane aceștia aveau vot deliberativ.

Ca elemente de noutate, subliniem faptul că prin Legea administrativă din anul 1938 au fost înființate 10 *ținuturi*¹, care aveau statut de unități

¹ Potrivit art. 53 din lege, cele 10 ținuturi, reședințele acestora, precum și fostele județe arondate fiecăruia sunt:

1. Ținutul Olt, cu reședința la Craiova, cuprinzând fostele județe: Dolj, Mehedinți, Gorj, Vâlcea, Romanși și Olt;

2. Ținutul Bucegi, cu reședința la București, cuprinzând fostele județe: Ilfov, Teleorman, Argeș, Muscel, Dâmbovița, Vlașca, Prahova, Buzău, Brașov și Trei-Scaune;

3. Ținutul Mării, cu reședința la Constanța, cuprinzând fostele județe: Constanța, Ialomița, Durostor și Caliacra;

4. Ținutul Dunărea de Jos, cu reședința la Galați, cuprinzând fostele județe: Covurlui, Brăila, Tulcea, Ismail, Cahul, Fălciu, Tutova, Tecuci, Putna și Râmnicu-Sărat;

5. Ținutul Nistru, cu reședința la Chișinău, cuprinzând fostele județe: Lăpușna, Orhei, Tighina și Cetatea-Albă;

6. Ținutul Prut, cu reședința la Iași, cuprinzând fostele județe: Iași, Bacău, neamț, Baia, Botoșani, Bălți, Soroca, Vaslui și Roman;

7. Ținutul Suceava, cu reședința la Cernăuți, cuprinzând fostele județe: Cernăuți, Hotin, Storojineț, Rădăuți, Câmpulung, Suceava și Dorohoi;

8. Ținutul Mureș, cu reședința la Alba-Iulia, cuprinzând fostele județe: Alba, Turda, Mureș, Ciuc, Odorhei, Făgăraș, Târnava-Mare, Târnava-Mică și Sibiu;

9. Ținutul Someș, cu reședința la Cluj, cuprinzând fostele județe: Cluj, Bihor, Someș, Sălaj, Satu-Mare, Maramureș și Năsăud;

10. Ținutul Timiș, cu reședința la Timișoara, cuprinzând fostele județe: Timiș-Torontal, Arad, Caraș, Severin și Hunedoara.

administrativ-teritoriale cu personalitate juridică și atribuții economice, culturale și sociale. Deconcentrarea serviciilor ministerelor se făcea în circumscripții care corespundeau ținuturilor, fiecare minister având un serviciu exterior care funcționa pe lângă rezidentul regal. Erau exceptate justiția, armata, afacerile străine, stabilimentele de învățământ superior, regiile publice autonome și administrațiile comerciale.

Administrarea ținutului era încredințată rezidentului regal și consiliului. Rezidentul regal era numit pe termen de șase ani, prin decret regal, la propunerea ministrului de interne. Acesta era reprezentantul Guvernului și administratorul ținutului, având rangul și salariul de subsecretar de stat.

Rezidentul regal trebuia să fie diplomat universitar sau ofițer cu gradul de general și să aibă vârsta de minim 35 de ani. Acesta era șeful ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai ministerelor, iar din această calitate supraveghea și controla activitatea acestora și a serviciilor.

Consiliul ținutului se compunea din membri aleși și membri de drept, fiind prezidat de către rezidentul regal sau – în lipsa acestuia, de către secretarul general. Durata mandatului membrilor aleși ai consiliului ținutului era de șase ani. Desemnarea membrilor de drept se făcea de către ministrul de interne, pe baza propunerii rezidentului regal, mandatul lor încetând la expirarea funcțiunii.

Județul era o *circumscripție administrativă și de control fără personalitate juridică*, condusă de prefect, numit prin decret regal. El era funcționar de carieră și șef ierarhic al tuturor funcționarilor exteriori ai Ministerului de Interne din județ.

Plasa era o *subdiviziune administrativă și de control, fără personalitate juridică*, care cuprindea mai multe comune. Orice modificare teritorială a circumscripției plășilor se făcea prin decizia rezidentului regal, pe baza raportului prefectului.

Plasa era condusă de un pretor, numit prin decizie ministerială. El era reprezentantul Guvernului și șeful poliției din cuprinsul plășii. Pretorul era însărcinat cu supravegherea și controlul actelor de administrare a comunelor rurale și urbane nereședință. El verifica prin inspecții dacă erau îndeplinite atribuțiile din legi și regulamente.

6. În perioada 1940 - 1941 s-a revenit la comună și județ – ca unități administrativ-teritoriale cu personalitate juridică, patrimoniu și buget propriu, iar prefectul și-a menținut rolul și atribuțiile de reprezentant al Guvernului și șef al tuturor funcționarilor Ministerului de Interne, fiind numit prin decret regal.

Ca șef al administrației județene, prefectul numea și elibera din funcție funcționarii județului, administra patrimoniul și interesele județului, se îngrijea de toate serviciile publice județene, semna toate actele în numele județului, reprezenta județul în justiție, etc.

Ca reprezentant al Guvernului, rolul principal al prefectului era acela de control și supraveghere. Astfel, prefectul controla serviciile exterioare ale

ministerelor și celorlalte instituții publice, supravegherea și controla comunele urbane și rurale, instituțiile de binefacere și de asistență socială. Pe lângă prefect funcționa consiliul de prefectură, format, în principal, din șefii serviciilor județene.

7. O nouă organizare administrativ-teritorială a fost realizată în anul 1950, prin adoptarea *Legii nr. 5 pentru raionarea administrativ-economică a teritoriului Republicii Populare Române*¹. Potrivit acestei legi, teritoriul țării a fost împărțit în regiuni, orașe, raioane și comune. Astfel, cele 59 de județe compuse din 424 de plăși au fost înlocuite cu 28 de regiuni².

Regiunea era unitatea administrativ-economică delimitată teritorial, subordonată direct organelor centrale ale statului, fiind alcătuită din raioane și orașe de subordonare regională. Orașul de reședință al sfatului popular de regiune era centrul regional.

În conformitate cu noua reglementare, *orașele* se împărțeau în trei categorii: *orașe de subordonare republicană*, *orașe de subordonare regională* și *orașe de subordonare raională*.

Capitala țării, București, era subordonată direct organelor centrale ale statului și era împărțită în raioane de oraș.

Raionul era o unitate teritorială, operativă din punct de vedere economic, politic și administrativ, alcătuit din orașe de subordonare raională și comune. El era subordonat direct regiunii.

Comuna era o unitate administrativă economică, delimitată teritorial, alcătuită din unul sau mai multe sate apropiate, fiind direct subordonată raionului.

În urma adoptării Constituției din anul 1952, numărul regiunilor s-a redus la 18, iar în anul 1956 la 16, operându-se prin lege modificările referitoare la limitele regiunilor.

8. Revenirea la organizarea administrativă tradițională – care avea la bază comuna și județul – s-a făcut prin Constituția din anul 1968, care a consfințit ca unități administrativ-teritoriale județul, orașul și comuna. Noua reformă administrativă a teritoriului țării a fost reglementată prin *Legea nr. 2 din 1968*, act normativ care prevedea înființarea a 39 de județe, prin care 45 de orașe erau

¹ Publicată în B. Of. al R.P.R., nr. 77 din 8 septembrie 1950.

² Conform art. 9 din *Legea nr. 5 din 1950*, regiunile și capitalele lor erau: 1. Arad, cu capitala la Arad; 2. Argeș, cu capitala la Pitești; 3. Bacău, cu capitala la Bacău; 4. Baia-Mare, cu capitala la Baia-Mare; 5. Bârlad, cu capitala la Bârlad; 6. Bihor, cu capitala la Oradea; 7. Botoșani, cu capitala la Botoșani; 8. București, cu capitala la București; 9. Buzău, cu capitala la Buzău; 10. Cluj, cu capitala la Cluj; 11. Constanța, cu capitala la Constanța; 12. Dolj, cu capitala la Craiova; 13. Galați, cu capitala la Galați; 14. Gorj, cu capitala la Târgu-Jiu; 15. Hunedoara, cu capitala la Deva; 16. Ialomița, cu capitala la Călărași; 17. Iași, cu capitala la Iași; 18. Mureș, cu capitala la Târgu-Mureș; 19. Prahova, cu capitala la Ploiești; 20. Putna, cu capitala la Focșani; 21. Rodna, cu capitala la Bistrița; 22. Severin, cu capitala la Caransebeș; 23. Sibiu, cu capitala la Sibiu; 24. Stalin, cu capitala la Stalin (orașul Brașov); 25. Suceava, cu capitala la Câmpulung-Moldovenesc; 26. Teleorman, cu capitala la Roșiorii de Vede; 27. Timișoara, cu capitala la Timișoara; 28. Vâlcea, cu capitala la (Râmnicu) Vâlcea.

declarate municipii, iar capitala țării – municipiul București – fiind organizată în opt sectoare. Ulterior, prin Decretul Consiliului de Stat nr. 28 din 1 august 1979, municipiul București s-a reorganizat în șase sectoare, iar prin Decretul nr. 15 din 15 ianuarie 1981, județele Ialomița și Ilfov au fost și ele reorganizate, fiind înființate județele Călărași și Giurgiu, restul teritoriului județului Ilfov fiind declarat Sectorul Agricol Ilfov, subordonat Capitalei. Prin Legea nr. 50 din 1997 pentru modificarea articolului 126 din Legea administrației publice locale nr. 69 din 1991, republicată¹, a fost reînființat județul Ilfov în limitele fostului Sector Agricol Ilfov, acesta fiind scos de sub tutela Municipiului București.

9. Ultimul act normativ din timpul regimului comunist referitor la organizarea administrativă a teritoriului țării l-a reprezentat *Legea nr. 2 din 1989*², reglementare care însă a fost abrogată prin Decretul-Lege nr. 38 din 1990³.

10. În prezent, conform art. 3 alin. (3) din Constituție, teritoriul României este organizat, sub aspect administrativ, în comune, orașe și județe, acestea fiind singurele unități administrativ-teritoriale consacrate de către Legea fundamentală. Aceste prevederi constituționale permit menținerea în vigoare a vechii organizări administrativ-teritoriale reglementate prin Legea nr. 2 din 1968⁴, act normativ care datează de 50 de ani. Astfel, teritoriul țării cuprinde un număr de 41 de județe, la care se adaugă municipiul București.

Menționăm însă că începând din anul 1990 au fost înființate prin legi numeroase comune și orașe, unele orașe au fost declarate municipii, iar mai multe orașe și municipii au fost declarate orașe-martir, ca urmare a rolului pe care acestea l-au avut în Revoluția din decembrie 1989.

Regulile privind clasificarea localităților pe ranguri, condițiile de trecere a localităților de la un rang la altul, precum și principalii indicatori pentru ierarhizarea localităților urbane și rurale sunt prevăzuți de Legea nr. 351 din 2001 privind aprobarea Planului de amenajare a teritoriului național – Secțiunea a IV-a – Rețeaua de localități⁵.

Ne dorim ca cele relatate prin prezentul demers științific să amintească etapele istorice ale organizării administrativ-teritoriale a țării și să evidențieze faptul că unele din soluțiile legislative actuale în această materie nu au fost adoptate întâmplător, ci au fost avute în vedere reglementările coerente și riguroase edictate de-a lungul timpului în spațiul nostru carpato-danubian.

LA MULȚI ANI, ROMÂNIA !

¹ Legea nr. 50 din 1997, publicată în M. Of. al României, nr. 61 din 04.04.1997.

² Publicată în B. Of. al R.S.R., nr. 15 din 25.04.1989.

³ Publicat în M. Of. al României, nr. 14 din 23.01.1990.

⁴ Legea nr. 2 din 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, republicată în B. Of. al R.S.R. nr. 55 din 27.07.1981, cu modificările și completările ulterioare.

⁵ Publicată în M. Of. al României, nr. 408 din 24.07.2001, cu modificările și completările ulterioare.

Aspecte privind istoria Senatului României și regimul incompatibilităților în statutele Parlamentului României

Drd. Mihai FENTZEL

Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”
București

„Mita e-n stare să pătrundă orișunde în țara aceasta, pentru mită capetele cele mai de sus ale administrației vând sângele și averea unei generații.”

Mihai Eminescu, „Timpul”, 18 aprilie 1879

1. Apariția Senatului

La 154 de ani de la acel eveniment – respectiv la 100 de ani de la Marea Unire – este un prilej nimerit să redescoperim ce a însemnat Senatul în viața societății românești, să precizăm locul și rolul său pe scena politică, să readucem în conștiința publică personalitățile care l-au marcat și, mai ales, să aducem la cunoștința societății românești care au fost și sunt condițiile, interdicțiile, obligațiile, incompatibilitățile și conflictele de interese ale senatorilor.

Regulamentele organice adoptate în 1831 în Muntenia și 1832 în Moldova au stat la baza parlamentarismului în Principatele Române, acestea introducând norme moderne de organizare a statului și au consacrat, într-o primă fază, principiul separației puterilor în stat.

Unirea Principatelor Române din anul 1859 – denumită și „Mica Unire” – a creat premisele constituirii statului unitar român, reprezentând momentul demarării unui amplu proces de reformă constituțională și legislativă sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza. Într-o primă etapă a domniei acestuia a fost înființată în paralel – la București și Iași – câte o adunare, și totodată și-a început și desfășurat activitatea și Comisia Centrală de la Focșani.

Istoria Senatului României începe la 03 iulie 1864; atunci, prin Statutul dezvoltator Convenției de la Paris din 7/19 august 1858 se pun bazele sistemului bicameral în România, înființându-se, pe lângă Adunarea Electivă, Corpul Ponderator (Senatul). La finele anului 1861 dorința românilor de a se trece de la o unire personală la o unire reală a fost realizată, iar puterea suzerană și puterile garante și-au dat acceptul în cadrul Conferinței de la Constantinopol din septembrie 1861. În locația din dealul Mitropoliei a fost deschis primul Parlament al Principatelor Unite – „Adunarea Legislativă a României” (24 ianuarie 1862), fiind înființat, după modelul francez, Corpul Ponderator (Senatul).

La începutul verii anului 1862 guvernul condus de Nicolae Kretzulescu a inaugurat o nouă etapă în politica internă a statului român. Conflictele interne s-au acutizat, trecându-se la prima încheiere a monstroasei coaliții, dar totodată s-a deschis drumul către o lovitură de stat, în vederea dobândirii pentru domnitor a unor puteri în temeiul cărora să poată fi realizat integral procesul de reformă pe plan agrar și electoral. La data de 14/26 mai 1863 Kretzulescu cerea ca lovitura de stat să se realizeze, fapt ce-i parvenise lui Alexandru Ioan Cuza și de la Costache Negri, agentul său pe lângă Imperiul Otoman¹.

Plecând de la prototipul Constituției bonapartiste a Franței din 1852 a fost elaborat un proiect constituțional coerent, care a stat la baza primei Constituții a României scrisă de o autoritate românească – „Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris” din anul 1864. Proiectul i-a fost transmis lui Negri la 30 iulie/11 august 1863, el ajungând la Constantinopol cinci zile mai târziu².

Senatul ocupa o poziție importantă în proiectul constituțional elaborat de șeful cabinetului domnesc, neîndoindu-se urmând instrucțiunile lui Al. I. Cuza. Inițial s-a avut în vedere numirea senatorilor, domnul prevăzându-și dreptul de a-i revoca, stipulație la care în lunile următoare s-a renunțat, fiind înlocuită prin cea a reînnoirii unei treimi a Senatului la doi ani³. Totodată, stabilindu-se că regulamentul de funcționare urma să fie elaborat de guvern, se evidenția subordonarea de fapt a preconizatei instituții legislative puterii executive!

După multe dezbateri și discuții a fost adoptată Constituția României de la 01.07.1866. Conceptul de incompatibilitate apare odată cu adoptarea acestei constituții, în sensul că prin legea electorală urma să se determine incompatibilitățile. Potrivit art. 42, dacă un senator era numit de guvern într-o funcție salarizată, mandatul acestuia înceta, putând să și-l reia doar în virtutea unei noi alegeri.

2. Scurte biografii istorice

De la înființare și până în prezent, au fost un număr de 52 de președinți de Senat, din care: 28 președinți în perioada 1864 – 1918, 12 președinți în perioada 1918 – 1940, respectiv 12 președinți din 1989 și până în prezent.

Pe lângă Statutul dezvoltător Convenției de la Paris din 7/19 august 1858, sistemul constituțional a suferit mai multe modificări, cele mai reprezentative modificări fiind făcute în anii 1866, 1923, 1938, 1991 și 2003.

La rândul său, regimul electoral a suferit mai multe schimbări, mai importante fiind reglementările din 1866, 1884, 1918, 1926 și 1939. După

¹ D. A. Sturdza și alții, *Acte și documente relative la istoria renascerei României*, 1896, vol. VI, partea I, p. 363, 365; I. Hudiță, *Franța și Cuza Vodă. Lovitura de stat proiectată în 1863*, în „Hrisovul”, I (1941), p. 312.

² I. Hudiță, *Franța ..., op. cit.*, p. 339; I. C. Filitti, *Un proiect de Constituție inedit a lui Cuza Vodă la 1863*, în „Anuarul Institutului de Istorie Națională din Cluj”, V (1929), p. 359.

³ I. C. Filitti, *Un proiect ..., op. cit.*, p. 377.

anul 1990, legile electorale au fost adoptate ținând cont de structurile actelor normative menționate anterior, însă acestea au suferit o multitudine de modificări și completări.

În România, mandatele deputaților au o durată de patru ani, astfel că, alegeri parlamentare au loc o dată la patru ani. Au existat și excepții, un exemplu fiind mandatul din 1990 – 1992, iar începând cu anul 1992 și până în prezent au avut loc alegeri din patru în patru ani, respectiv șapte mandate parlamentare.

Activitatea Senatului s-a desfășurat în baza Regulamentor Senatului, care de-a lungul istoriei au suferit numeroase modificări și completări: (1864, 1867, 1884, 1893, 1925, 1939). După evenimentele din 1989, odată cu reintroducerea sistemului bicameral, Senatul României a adoptat la data de 26 iunie 1990 un nou regulament. Din 1990 și până în prezent, Regulamentul Senatului a suferit numeroase modificări și completări, ultima modificare fiind în 6 octombrie 2017.

3. Constituirea, organizarea, rolul și funcțiile Senatului României

Senatul, împreună cu Camera Deputaților, alcătuiesc Parlamentul României. Acestea sunt alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Mandatul senatorilor este de patru ani și se prelungește, de drept, în stare de mobilizare, de război, de asediu sau de urgență.

Senatul se organizează și funcționează potrivit dispozițiilor Constituției, Regulamentului Senatului, Regulamentului ședințelor comune ale Camerei Deputaților și Legii privind statutul deputaților și senatorilor. În prezent, Senatul României este alcătuit din 137 senatori, fiecare având vârsta de cel puțin 33 de ani și reprezentând aproximativ 160.000 de cetățeni din cele 42 de circumscripții electorale. Senatul este condus de un organism colectiv, numit Biroul permanent, compus din președinte, patru vicepreședinți, patru secretari și patru chestori. Senatul își constituie comisii permanente și poate institui comisii de anchetă, comisii speciale, inclusiv comisii paritare de mediere, sau comisii comune cu Camera Deputaților.

Senatul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an și în sesiuni extraordinare, la cererea Președintelui României, a Biroului permanent ori a cel puțin o treime din numărul senatorilor.

Activitatea Senatului se desfășoară „în plen” și „în comisii”, îndeplinind următoarele funcții:

a) *Funcția legislativă.* Reprezintă funcția principală a Parlamentului, acesta fiind organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării. Această funcție constă în adoptarea de norme juridice sub forma unor legi obligatorii pentru executiv, iar în cazul în care este necesară soluționarea unor litigii, și pentru puterea jurisdicțională. Executivul se implică

în exercitarea funcției legislative prin diferite modalități, iar aceste modalități sau implicări se pot considera ale activității autorității legiuitoare.

b) *Funcția de Stabilire a principalelor direcții ale activității economice, sociale, culturale, statale și juridice.* Această funcție se realizează prin lege și se exercită fie de către Parlament, în întregul său, fie de una din Camere. Totodată, această funcție se concretizează prin aprobarea componenței și a programului Guvernului, adoptarea bugetului, reglementarea partidelor politice și a sistemului electoral, organizarea și funcționarea organelor statului, etc.

c) *Funcția de control parlamentar.* Senatul are dreptul de a controla modul în care autoritățile publice își îndeplinesc atribuțiile conferite prin Constituție și prin legi. Controlul parlamentar se exercită prin procedura moțiunilor și a moțiunilor de cenzură, a întrebărilor și interpelărilor. Acesta mai poate fi exercitat și prin Avocatul Poporului.

d) *Funcția de a alege, numi și revoca unele autorități publice.* Prin această funcție Parlamentul este împuternicit să acorde Guvernului votul de încredere, sau să-i retragă încrederea prin moțiune de cenzură, să-l suspende pe Președinte României și să numească Avocatul Poporului. Senatul are dreptul de a numi trei judecători la Curtea Constituțională, de a valida 14 membri ai Consiliului Superior al Magistraturii care au fost aleși în adunările generale ale magistraților, și de a alege alți doi membri ai aceluiași organism, ca reprezentanți ai societății civile.

e) *Funcția de conducere în domeniul politicii externe.* Parlamentul are atribuții care țin de domeniul conducerii în sfera relațiilor externe: ratificarea și denunțarea tratatelor internaționale, declararea stării de război, suspendarea sau încetarea ostilităților militare. De asemenea, comisiile de politică externă ale celor două Camere își dau avizul consultativ cu privire la persoanele care vor fi numite ca reprezentanți diplomatici ai României.

f) *Funcția de organizare internă și de organizare proprie.* Conform acestei funcții, Senatul are următoarele funcții: validarea sau anularea alegerii senatorilor; adoptarea regulamentului de organizare și funcționare; alegerea organelor interne ale Senatului; aprobarea bugetului; alte atribuții privind statutul deputaților și senatorilor.

4. Regulile generale aplicabile senatorilor

Potrivit Constituției din 1866 și a legii electorale din același an, pentru a fi eligibil în Senat un cetățean trebuia să fie român prin naștere sau să fi dobândit împământenirea, să se bucure de drepturi civile și politice, să aibă vârsta de 40 de ani împliniți, să domicilieze în România, să aibă un venit de orice natură de cel puțin 800 de galbeni. Erau scutite, în acest sens, mai multe categorii de demnitari ai statului.

Conform Constituției din 1923, Senatul și Adunarea Deputaților au devenit organe reprezentative alese prin vot universal, fapt ce a marcat o etapă nouă în evoluția parlamentului românesc. Activitatea parlamentară a avut ca obiect, în acea vreme, atât **unificarea legislației pe întreg teritoriul național, cât și modernizarea acesteia corespunzător noilor imperative ale vremii**.

Potrivit noilor dispoziții constituționale, nimeni nu putea fi totodată atât membru în Senat, cât și membru în Adunarea Deputaților: „Atât deputații, cât și senatorii numiți de puterea executivă într-o funcție salariată, pe care o primeau, pierdeau pe deplin drept mandatul lor de reprezentanți ai națiunii. Această dispoziție nu se aplica miniștrilor și subsecretarilor de stat. Totodată, incompatibilitățile erau determinate prin legea electorală¹. Dispoziția a fost menținută și în Constituția din 27 februarie 1938 (art. 51 și 52), Constituția din 21 noiembrie 1991 (art. 68), respectiv art. 71, în urma revizuirii legii fundamentale din anul 2003.

Prin Legea electorală din 27 martie 1926, potrivit capitolului III, au fost reglementate incapacitățile, nedemnitățile și incompatibilitățile: „Acea care ocupau o funcție de orice natură retribuită de stat, județ, sau comună, sau așezăminte de utilitate publică ale căror bugete se votau de Adunarea Deputaților, nu puteau fi aleși decât dacă demisionau din funcție în cel mult cinci zile libere după convocarea corpului electoral al Adunării pentru care voia să candideze”. Această dispoziție se aplica și celor care îndeplineau servicii retribuite în instituții particulare, dar pentru numirea cărora se cerea un decret regal.

Demisia data în acest scop se considera de drept primită și demisionarul nu putea redobândi numirea sa din nou în funcție decât în conformitate cu legea de organizare a statutului funcționarilor și legilor speciale de organizare.

Primarii orașelor puteau candida, ei urmând – în cazul în care erau aleși – să opteze pentru locul de primar sau de parlamentar, conform cu cerințele legii de unificare administrative.

Puteau fi senatori sau deputați: miniștrii, subsecretarii de stat și profesorii, agregatii și conferențarii universitari definitivi; profesorii secundari, institutorii, învățătorii cu titlu definitiv, preoții de mir, protopopii care nu aveau și funcția de protoerei de județ, medicii cu titlu definitiv, avocații, inginerii și arhitecții titrați, toți aceștia dacă nu ocupau funcții administrative. Directorii școlilor secundare, speciale și primare de orice categorie, puteau candida, dar în cazul în care erau aleși, optau fie pentru direcție fie pentru mandate (art. 31).

Deputații și senatorii în tot timpul mandatului lor – personal sau ca mandatar – nu puteau încheia cu statul, județele, comunele și instituțiile particulare prevăzute la art. 30 (cele pentru care numirile se făceau prin decret regal) niciun contract de lucrări sau furnizare de produse, sub pedeapsa nulității de drept a contractului (art. 32).

¹ Art. 46 din Constituția din 29 martie 1923, vezi și art. 31 din Legea electorală pentru Adunarea Deputaților și Senat din 27 martie 1926.

Aceste reglementări privind incapacitățile, nedemnitățile și incompatibilitățile pentru parlamentari au fost menținute și de Legea electorală din 9 mai 1939, existând și completări în acest sens. Astfel puteau fi aleși deputați sau senatori profesorii de universitate și aceia de la școlile superioare de grad universitar, dacă au funcționat, în această calitate, cel puțin 10 ani (art. 21); miniștrii sau subsecretarii de stat care dețineau și alte funcții publice, incompatibile cu mandatul de senator sau deputat, în momentul în care încetează de a mai fi membri ai guvernului, sunt obligați să opteze pentru calitatea de parlamentar sau pentru funcția respectivă (art. 22). Senatorii sau deputații nu puteau apăra interesele particulare împotriva statului și nu puteau face parte din consiliile de administrație ale întreprinderilor care au contracte cu statul, ținuturile și comunele, sub sancțiunea pierderii mandatului parlamentar; dar această dispoziție nu se aplica senatorilor de drept și celor numiți. De asemenea, ei nu puteau face, direct, niciun fel de demers sau intervenție pe lângă ministere sau alte autorități (același art. 22).

Prin Legea nr. 161 din 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției a fost definit conflictul de interese și au fost reglementate și incompatibilitățile pentru parlamentari (Titlul IV).

Conform dispozițiilor art. 81 din acest act normativ, „calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, potrivit Constituției, cu excepția celei de membru al Guvernului, iar prin funcții publice de autoritate incompatibile cu calitatea de deputat sau de senator se înțeleg funcțiile din administrația publică asimilate celor de ministru, funcțiile de secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate celor de secretar de stat și subsecretar de stat din cadrul organelor de specialitate din subordinea Guvernului sau a ministerelor, funcțiile din Administrația Prezidențială, din aparatul de lucru al Parlamentului și al Guvernului, funcțiile de conducere specifice ministerelor, celorlalte autorități și instituții publice, funcțiile de consilieri locali și consilieri județeni, de prefecți și subprefecți și celelalte funcții de conducere din aparatul propriu al prefecturilor, funcțiile de primar, viceprimar și secretar ai unităților administrativ-teritoriale, funcțiile de conducere și execuție din serviciile publice descentralizate ale ministerelor și celorlalte organe din unitățile administrativ-teritoriale și din aparatul propriu și serviciile publice ale consiliilor județene și consiliilor locale, precum și funcțiile care, potrivit legii, nu permit persoanelor care le dețin să candideze în alegeri”.

De asemenea, calitatea de deputat și senator este incompatibilă cu: funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societățile comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, precum și la instituțiile publice (la *lit. a*); funcția de președinte sau de secretar

al adunărilor generale ale acționarilor sau asociaților la societățile comerciale prevăzute la *lit. a*); funcția de reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la *lit. a*); funcția de manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; calitatea de comerciant persoană fizică; calitatea de membru al unui grup de interes economic; o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte.

În mod excepțional, Biroul permanent al Camerei Deputaților sau Senatului – la propunerea Guvernului și cu avizul comisiilor juridice – poate aproba participarea deputatului sau a senatorului ca reprezentant al statului în adunarea generală a acționarilor ori ca membru în consiliul de administrație al regiilor autonome, companiilor sau societăților naționale, instituțiilor publice ori al societăților comerciale, inclusiv băncile sau alte instituții de credit, societățile de asigurare și cele financiare, de interes strategic sau în cazul în care un interes public impune aceasta. Această prevedere a fost abrogată de alin. (2) al art. 61, Cap. XII din Legea nr. 96 din 2006¹.

Deputații și senatorii pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic, al cercetării științifice și al creației literar-artistice. La data intrării în vigoare a acestei dispoziții, deputatul sau senatorul care se afla în una dintre incompatibilitățile prevăzute mai sus trebuia să informeze Biroul permanent al Camerei din care face parte în termen de 15 zile, iar în termen de 60 de zile de la expirarea acestui termen deputatul sau senatorul putea opta între mandatul de parlamentar și funcția care generează incompatibilitatea, demisionând din una dintre funcții. Dacă starea de incompatibilitate se menținea și după acest termen, deputatul sau senatorul era considerat demisionat din funcția de deputat sau de senator. Demisia se aducea la cunoștința Camerei din care face parte parlamentarul. Hotărârea Camerei prin care se constata demisia se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Procedura de constatare a incompatibilității este aceeași prevăzută în Regulamentul Camerei Deputaților și în Regulamentul Senatului.

De asemenea, prin Legea nr. 134 din 2011², art. 82 a fost completat cu *lit. h*), care prevede faptul că atât deputatul, cât și senatorul care exercită și funcția de președinte, vicepreședinte, secretar și trezorerier al federațiilor și confederațiilor sindicale este incompatibil.

Legea nr. 280 din 2004³, – care modifică art. I din O.U.G. nr. 77 din 2003⁴ – a introdus art. 82¹, care stipulează la alin. (1) faptul că deputatul sau senatorul care, pe durata exercitării mandatului de parlamentar, dorește să

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 380 din 03.05.2006..

² Publicată în M. Of. al României, nr. 481 din 07.07.2011.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 574 din 29.06.2004.

⁴ Publicată în M. Of. al României, nr. 640 din 09.09.2003.

exercite și profesia de avocat nu poate să pledeze în cauzele ce se judecă de către judecătorii sau tribunale și nici nu poate acorda asistență juridică la parchetele de pe lângă aceste instanțe, iar potrivit alin. (2) deputatul sau senatorul aflat în situația prevăzută la alin. (1) nu poate acorda asistență juridică suspectilor ori inculpaților și nici nu îi poate asista sau reprezenta în instanțe în cauzele penale privind: infracțiunile de corupție, infracțiunile asimilate infracțiunilor de corupție, precum și infracțiunile împotriva intereselor financiare ale Uniunii Europene, prevăzute în Legea nr. 78 din 2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, cu modificările și completările ulterioare; infracțiunile prevăzute în Legea nr. 143 din 2000 privind prevenirea și combaterea traficului și consumului ilicit de droguri, cu modificările și completările ulterioare; infracțiunile de trafic și exploatare a persoanelor vulnerabile, prevăzute la art. 209 – 217 din Codul penal; infracțiunea de spălare a banilor, prevăzută în Legea nr. 656 din 2002 pentru prevenirea și sancționarea spălării banilor, precum și pentru instituirea unor măsuri de prevenire și combatere a finanțării actelor de terorism, republicată; infracțiunile contra securității naționale, prevăzute la art. 394 – 410 și 412 din Codul penal, precum și cele prevăzute de Legea nr. 51 din 1991 privind siguranța națională a României; infracțiunile contra înfăptuirii justiției, prevăzute la art. 266 – 288 din Codul penal; infracțiunile de genocid, contra umanității și de război, prevăzute la art. 438 – 445 din Codul penal.

Dispozițiile acestui alineat au fost modificate de pct. 5 al art. 130, Titlul II din Legea nr. 187 din 2012¹, în sensul că deputatul sau senatorul aflat în situația prevăzută la alin. (1) nu poate să pledeze în cauzele civile sau comerciale împotriva statului, a autorităților sau instituțiilor publice, a companiilor naționale ori a societăților naționale în care acestea sunt părți. De asemenea, nu poate să pledeze în procese intentate statului român în fața instanțelor internaționale. Aceste prevederi nu se aplică în cauzele în care avocatul este parte în proces sau acordă asistență ori reprezentare soțului sau rudelor până la gradul IV inclusiv.

La rândul său, Legea nr. 96 din 2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor reglementează atât o serie de incompatibilități, cât și o serie de interdicții, astfel:

Incompatibilități cu caracter general (art. 14) – nimeni nu poate fi în același timp deputat și senator; calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu exercitarea oricărei funcții publice de autoritate, cu excepția celei de membru al Guvernului.

Incompatibilități cu funcții din economie (art. 15) – calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu următoarele funcții: președinte, vicepreședinte, director general, director, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor la societăți comerciale, inclusiv la bănci ori la alte instituții de credit, la societăți de asigurare și la cele financiare, precum și

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 757 din 12.11.2012.

în instituții publice (la *lit. a*); președinte sau secretar al adunărilor generale ale acționarilor sau asociațiilor la societățile comerciale prevăzute la *lit. a*); reprezentant al statului în adunările generale ale societăților comerciale prevăzute la *lit. a*); manager sau membru al consiliilor de administrație ale regiilor autonome, companiilor și societăților naționale; comerciant persoană fizică; membru al unui grup de interes economic, definit conform legii.

Alte incompatibilități (art. 16) – calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu funcțiile și activitățile persoanelor care conform statutului lor nu pot face parte din partide politice; calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu calitatea de membru cu drepturi depline în Parlamentul European; calitatea de deputat sau de senator este incompatibilă cu o funcție publică încredințată de un stat străin, cu excepția acelor funcții prevăzute în acordurile și convențiile la care România este parte, iar alte incompatibilități cu calitatea de deputat sau de senator se pot stabili numai prin lege organică. Totodată, a fost interzisă folosirea numelui însoțit de calitatea de deputat sau de senator în orice acțiune publicitară privitoare la orice societate comercială, financiară ori industrială sau altele asemenea cu scop lucrativ (în art. 17).

Conform dispozițiilor art. 18 a fost reglementată procedura declarării incompatibilității. Astfel, deputatul sau senatorul care la data intrării în exercițiul mandatului și după validare se află în una dintre incompatibilitățile prevăzute la art. 15, 16 și 17 sau în alte legi speciale va informa în scris, în termen de 15 zile, Biroul permanent al Camerei din care face parte despre această situație (alin. 1). În termen de 30 de zile de la expirarea termenului prevăzut la alin. (1), deputatul sau senatorul va opta între mandatul de deputat sau de senator și funcția ori funcțiile incompatibile, demisionând potrivit opțiunii sale (alin. 2). După expirarea termenului prevăzut la alin. (2), dacă nu și-a exprimat opțiunea, deputatul sau senatorul este considerat demisionat de drept. Situația se aduce la cunoștința Camerei, care constată demisia de drept. Hotărârea Camerei de constatare a demisiei și declararea locului vacant se publică în Monitorul Oficial al României, Partea I. Orice stare de incompatibilitate survenită în timpul exercitării mandatului de parlamentar trebuie adusă la cunoștința Biroului permanent al Camerei, în scris și în termen de 30 de zile de la data intervenirii acesteia. Deputații și senatorii au obligația ca în termen de 15 zile de la validare să depună la secretarul general al Camerei din care fac parte declarația de interese întocmită pe propria răspundere, în conformitate cu prevederile legale.

Prin Legea nr. 96 din 21 aprilie 2006¹ a fost reglementat și conflictul de interese. Astfel, fapta deputatului sau senatorului de a încălca legislația în materie privind conflictul de interese constituie abatere disciplinară și se sancționează cu diminuarea indemnizației cu 10% pe o perioadă de maximum 3 luni; sancțiunea se aplică de către Biroul permanent al Camerei din care

¹ Republicată în M. Of. al României, nr. 459 din 25.07.2013.

face parte deputatul sau senatorul. Deputatul sau senatorul se află în conflict de interese la expirarea termenului prevăzut în Legea nr. 176 din 2010 – cu modificările ulterioare – de la data luării la cunoștință a raportului de evaluare al Agenției Naționale de Integritate, dacă în acest termen deputatul sau senatorul nu a contestat raportul la instanța de contencios administrativ. Luarea la cunoștință se face prin comunicarea raportului Agenției Naționale de Integritate, sub semnătură de primire, către deputatul sau senatorul în cauză ori, în cazul în care refuză primirea, prin anunțul făcut de către președintele de ședință în plenul Camerei din care face parte. În situația în care Agenția Națională de Integritate a finalizat un raport de evaluare privind existența unui conflict de interese a unui deputat sau senator, raportul de evaluare se comunică în termen de 5 zile de la finalizare persoanei în cauză, precum și Camerei din care aceasta face parte, în conformitate cu art. 21 alin. (4) din Legea nr. 176 din 2010, cu modificările ulterioare. Biroul permanent al Camerei din care face parte persoana în cauză o înștiințează de urgență pe aceasta, punându-i la dispoziție o copie a raportului.

Prin modificările ulterioare intervenite la Statutul deputaților și senatorilor au fost introduse noi norme și reglementări privind angajarea personalului la birourile parlamentare ale acestora (art. 38). Astfel, angajarea personalului birourilor parlamentare ale deputaților și senatorilor se face prin încheierea unui contract de muncă pe durată determinată, la propunerea deputatului sau a senatorului în cauză; la angajarea personalului birourilor parlamentare se va respecta nomenclatorul funcțiilor prevăzut în hotărârea pentru aprobarea normelor privind modul de utilizare și justificare a sumei forfetare aferente cheltuielilor efectuate de deputați și senatori pentru birourile parlamentare; membrii familiei deputatului sau senatorului ori rudele/afinii acestuia până la gradul al III-lea nu pot fi angajați la respectivul birou parlamentar; angajații cu contract de muncă ai unui birou parlamentar pot fi reangajați în biroul parlamentar al aceluiași deputat sau senator și în noul mandat, în cazul realegerii acestuia. Prin derogare de la art. 301 din Legea nr. 286 din 2009 privind Codul penal, cu modificările și completările ulterioare, nu constituie conflict de interese angajarea la biroul parlamentar a persoanelor cu care senatorii sau deputații s-au aflat în raporturi de muncă în ultimii cinci ani.

5. Concluzii

De-a lungul istoriei sale, Senatul și-a dovedit vocația democratică și s-a afirmat ca o instituție fundamentală a României, ca un puternic forum de dezbatere parlamentară, contribuind la menținerea echilibrului între structurile politice, la apărarea drepturilor și libertăților democratice, precum și la promovarea idealurilor naționale. Există o experiență istorică, reflectată în progresele pe care le-a făcut România, de la domnia lui Alexandru Ioan Cuza

la aceea lui Carol al II-lea, drept pentru care considerăm necesar ca actuala conducere politică a țării să țină cont de practica instituției. Senatul ar trebui să redevină un organism reprezentativ al elitelor politice și culturale românești.

În privința eligibilității și integrității senatorilor putem spune că au fost înregistrate anumite progrese, dar și anumite regrese. Un exemplu ar fi acela că, dacă în ceea ce privește reglementarea incompatibilităților a existat o înăsprire a interdicțiilor calității de senator cu alte funcții sau demnități publice, nu același lucru putem spune despre regimul juridic al conflictelor de interese – mai ales despre conflictul de interese în materie administrativă. În acest sens, cred că ar fi foarte important dacă ar fi adoptat un Cod de etică al Parlamentului României – for decizional suprem – care să devină sigurul act normativ de reglementare al demnităților publice și să nu mai existe paralelisme legislative ca în prezent (Regulamentul senatului, Statutul deputaților și senatorilor, Codul de conduită al deputaților și senatorilor, Legea nr. 161 din 2003 etc.).

Contribuții ale doctrinei constituționale și administrative române la construcția unor principii ale dreptului

Dr. Marius ANDREESCU*

I. Considerații generale despre proporționalitate ca principiu al dreptului

Proporționalitatea reprezintă o sinteză modernă a unor principii clasice ale dreptului. Acest principiu este la origine exterior dreptului și s-a impus în sistemul statal și juridic destul de târziu. Ca principiu al dreptului, proporționalitatea implică ideile de rezonabilitate, echitate, toleranță, dar și necesara adecvare a măsurilor adoptate de stat la situația de fapt și la scopul legitim urmărit.

Faptul că principiul apare înscris în instrumente juridice ale Dreptului Uniunii Europene în constituțiile unor state – dar și în Constituția României – explică preocupările tot mai frecvente de cercetare și mai ales de identificare a dimensiunilor sale.

Proporționalitatea nu este exclusiv un principiu al dreptului rațional, ci – în același timp – este un principiu al dreptului pozitiv, un principiu cu valoare normativă. Acest principiu este consacrat explicit sau implicit, în instrumente juridice internaționale¹, sau de majoritatea constituțiilor țărilor democratice². Constituția României reglementează expres acest principiu în art. 53, dar există și alte dispoziții constituționale care îl implică. În dreptul constituțional, principiul proporționalității își găsește aplicarea în special în domeniul protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Este considerat ca un criteriu eficient de apreciere a legitimității intervenției autorităților statale în situația limitării exercițiului unor drepturi. Principiul proporționalității este prezent în dreptul public al majorității țărilor Uniunii Europene.

Acest principiu este aplicat nu numai în dreptul constituțional dar și în alte ramuri ale dreptului intern. În dreptul administrativ este un criteriu care permite delimitarea puterii discreționare a autorităților administrative de

* Judecător, Lector univ. dr., Curtea de Apel Pitești/Universitatea din Pitești, andreescu_marius@yahoo.com.

¹ Amintim în acest sens, art. 29 alin. (2) și (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 4 și 5 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale; art. 5 alin. (1), art. 12 alin. (3), art. 18, art. 19 alin. (3) și art. 12 alin. (2) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice; art. 4 din Convenția – Cadru pentru protecția minorităților naționale; art. G Partea a-V-a din Carta Socială Europeană, revizuită; art. 8, 9, 10, 11 și 18 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

² De exemplu, art. 20, pct. 4; art. 31 și art. 55 din Constituția Spaniei; art. 11, 13, 14, 18, 19 și 20 din Constituția Germaniei sau dispozițiile art. 13, 14, 15, 44 și 53 din Constituția Italiei.

excesul de putere, în raport de care se realizează controlul jurisdicțional al actelor administrative pentru exces de putere¹. Totodată este prevăzut în mod expres de lege ca un criteriu de individualizare a sancțiunilor contravenționale. Aplicații ale principiului proporționalității există și în dreptul penal², sau în dreptul civil³.

În Dreptul Uniunii Europene, principiul proporționalității este prevăzut în mod expres de art. 5 alin. (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană și reglementat, alături de principiul subsidiarității, de «Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității», în sensul necesarei adecvări a mijloacelor și deciziilor instituțiilor europene la scopul legitim urmărit.

Jurisprudența are un rol important în analiza principiului proporționalității, aplicat în cazuri concrete. Astfel, în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului proporționalitatea este concepută ca un raport just, echitabil, între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit, sau ca un raport echitabil între interesul individual și interesul public. Curtea Constituțională a României a stabilit prin mai multe decizii că proporționalitatea este un principiu constituțional⁴. Instanța noastră constituțională a afirmat necesitatea stabilirii prin lege a unor criterii obiective pentru principiul proporționalității: „este necesar ca legislativul să instituie criterii obiective care să reflecte exigențele principiului proporționalității”⁵.

Prin urmare, proporționalitatea se impune din ce în ce mai mult ca un principiu universal, consacrat de majoritatea sistemelor de drept contemporane, regăsit explicit sau implicit în norme constituționale și recunoscut de jurisdicțiile naționale și internaționale.

¹ Pentru dezvoltări a se vedea: D. Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. ALL Beck, București, 1999; R.-A. Lazăr, *Legalitatea actului administrativ. Drept românesc și drept comparat*, Ed. ALL Beck, București, 2004; Marius Andreescu, *Principiul proporționalității în dreptul constituțional*, Ed. C.H. Beck, București, 2007. A se vedea și dispozițiile art. 1 alin. (4) și art. (2) alin (1) lit. m) din Legea contenciosului administrativ nr. 544 din 2004, republicată, în baza căreia instanțele pot censura un act administrativ pentru exces de putere.

² Dispozițiile art. 74 din noul Cod penal implică proporționalitatea ca un criteriu general de individualizare judiciară a pedepselor. Dispozițiile art. 19 alin. (2) din noul Cod penal consideră proporționalitatea o condiție a legitimei apărări.

³ Criteriul proporționalității sau proporționalitatea ca principiu nu sunt reglementate în mod expres în Codul civil. În opinia noastră, există dispoziții care îl implică, putând fi deduse pe cale de interpretare. Avem în vedere reglementările cuprinse în art. 15, care sancționează abuzul de drept; art. 75 – cu privire la limitele exercitării drepturilor subiective, sau reglementările articolului 1221 din Codul civil, care permit desființarea unui contract pentru vădita disproporție a prestațiilor (leziunea).

⁴ Dec. nr. 139 din 1994, publicată în M. Of. al României, nr. 353 din 1994, Dec. nr. 157 din 1998, publicată în M. Of. al României, nr. 3 din 1999; Dec. nr. 161 din 1998, publicată în M. Of. al României, nr. 3 din 1999.

⁵ Dec. nr. 71 din 1996, publicată în M. Of. al României, nr. 13 din 1996.

Ca principiu general al dreptului, proporționalitatea presupune o relație considerată justă între măsura juridică adoptată, realitatea socială și scopul legitim urmărit. Proporționalitatea poate fi analizată cel puțin ca rezultat al combinării a trei elemente: decizia luată, finalitatea acesteia și situația de fapt căreia i se aplică. Proporționalitatea este corelată cu conceptele de legalitate, oportunitate și putere discreționară¹. În dreptul public, încălcarea principiului proporționalității este considerată ca fiind depășirea libertății de acțiune lăsate la dispoziția autorităților, și, în ultimă instanță, exces de putere. Există interferență între principiul proporționalității și alte principii generale ale dreptului, respectiv: principiile legalității și egalității, precum și principiul echității și justiției. Esența acestui principiu constă în relația considerată justă între elementele componente. Se poate pune întrebarea dacă sintagma „relație justă” este sinonimă cu aceea de „relație adecvată”, folosită uneori de doctrină. Credem că există unele deosebiri, deoarece conceptul de „just” poate avea și o dimensiune morală, pe când „adecvat” nu presupune în mod obligatoriu și acest sens.

Sintetizând, putem spune că proporționalitatea este un principiu fundamental al dreptului, consacrat explicit sau dedus din reglementări constituționale, legislative și ale instrumentelor juridice internaționale, bazat pe valorile dreptului rațional, ale justiției și echității și care exprimă existența unui raport echilibrat sau adecvat între acțiuni, situații, fenomene, precum și limitarea măsurilor dispuse de autoritățile statale la ceea ce este necesar pentru atingerea unui scop legitim, în acest fel fiind garantate drepturile și libertățile fundamentale, și evitat abuzul de drept.

II. Bazele teoretice ale proporționalității reflectate în doctrina juridică română

Înțelegerea juridică a principiului proporționalității prezintă dificultăți, deoarece conținutul său depinde de o anumită concepție filozofică despre justiție. Doctrina juridică, începând din antichitate și până în prezent, evocă proporționalitatea ca semnificând ideea de ordine, de echilibru, raport rațional, de justă măsură.

În esență, principiul echității și justiției presupune existența unor prescripții fundamentale, apriorice, desprinse din rațiune sau dintr-o ordine supraindividuală și al căror scop este de a da siguranță vieții sociale. Proporționalitatea exprimă conținutul acestui principiu prin ideea de echilibru între situații și fenomene sociale, între stat și individ, dar și ca „justă măsură”, atunci când sunt comparate situații diferite, sau pentru a aprecia asupra legitimității deciziilor autorităților statale. Justiția este sinonimă cu dreptatea și pune în valoare idealul de echitate, care trebuie să caracterizeze

¹ M. Guibal, *De la proportionnalité*, în *L'Actualité juridique. Droit administratif*, nr. 5 din 1978, p. 477 – 479.

orice raport juridic. Echilibrul pe care îl presupune – și care reprezintă de altfel proporționalitatea – nu este numai o noțiune abstractă, dar are și o dimensiune concretă, care se realizează prin echivalentul prestațiilor, sau altfel spus „de a da fiecăruia, ce i se cuvine”. Justiția ocrotește fiecare persoană fizică sau juridică, stabilește proporția dintre interese, pentru a asigura fiecăruia libertatea sa în contextul realizării libertății tuturor. În literatura de specialitate s-a arătat că: „Justiția este o victorie absolută asupra egoismului, iar cine zice justiție, zice subordonare față de o ierarhie de valori”¹.

Principiul justiției și implicit ideea de proporționalitate sunt bine reliefate încă din antichitate. Astfel, multe din ideile întâlnite în opera lui Aristotel rămân valabile și astăzi.

Remarcăm și contribuția unor iluștri doctrinari și juriști români, care – analizând conținutul și semnificațiile ideilor de justiție, echitate, rezonabilitate, raport adecvat, raționament juridic, dar și natura constituției și constituționalismului – au contribuit direct sau indirect la fundamentarea și explicitarea modernă a proporționalității ca principiu al dreptului.

Mircea Djuvara analizează principiul justiției din perspectiva dreptului rațional inspirat de filozofia kantiană. Pentru reprezentanții școlii neokantiene a dreptului justiția este transcendentală. Ea poate să fie, sau – după caz – să nu fie asigurată prin aplicarea dreptului. Dreptul ca sistem de norme juridice nu este întotdeauna echivalent cu principiul justiției. Profesorul Mircea Djuvara a împărțit „caracteristicile justiției” în elemente raționale și elemente de fapt. Ca elemente raționale el a sugerat: a) egalitatea părților; b) natura obiectivă (rațională) și logică a justiției; c) ideea de echitate, care stabilește un echilibru al intereselor în esență; d) ideea de proporționalitate în desfășurarea justiției. Proporționalitatea ar opera în primul rând prin calități, între care se stabilesc raporturi. În al doilea rând ea ar opera prin ideea de echivalență.

Analizând raportul juridic și prescripțiile aplicabile acestuia, autorul afirmă că idealul de justiție presupune: „egalitatea rațională a unor persoane libere, limitate în acțiunile lor numai prin drepturi și datorii”². Acesta este temeiul în raport de care există posibilitatea generalizării normative și consacrarea egalității formale a legii fără nici o discriminare. Cu toate acestea, egalitatea ca principiu nu se poate obține decât prin luarea în considerare a situațiilor de fapt, a elementelor particulare și a cazurilor individuale. Autorul subliniază că realizarea justiției face necesară ideea de proporție în orice raport juridic, inclusiv în cel penal: „Ideea de proporție procedează prin cantități între care se stabilesc raporturi”³.

¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Actami, București, 1999, p. 129.

² M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Drept rațional, izvoare și drept pozitiv*, Editura ALL Beck, București, 1999, p. 268.

³ M. Djuvara, *Teoria ..., op. cit.*, p. 271.

Proporționalitatea, ca factor de conținut al principiului justiției și echității, a evoluat în drept. Concepția despre proporționalitate, aplicabilă relațiilor juridice, penale și civile a evoluat și a fost determinată de aspecte economice, sociale, geografice, de interese politice, dar și de modul în care oamenii își reprezentau proporționalitatea în relațiile juridice. Autorul arată că există un progres al ideii de proporționalitate în relațiile juridice, constând în a realiza cât mai mult *echivalența* în orice raport juridic. Existența unor disproporții între prestațiile la care subiectele de drept sunt obligate este contrară principiului justiției. Proporționalitatea presupune echitatea, care înseamnă „aprecierea justă”, din punct de vedere juridic, a fiecărui caz individual.

Este interesant că Mircea Djuvara nu opune proporționalitatea generalității normei juridice, ci dimpotrivă, o consideră ca un element de conținut, prin care faptul concret – cazul individual – pot fi ridicate la generalitatea specifică normei juridice. Respectarea principiului proporționalității este o condiție generală pentru ca o lege să fie „dreaptă”, sau altfel spus să se conformeze principiului justiției și al echității. În acest sens autorul afirmă: „De ce în aplicarea justiției aflăm ideea de proporție? Sancțiunea totdeauna trebuie să fie proporțională cu vina. Dacă ideea de proporție nu ar fi o idee rațională, această aserțiune nu ar avea nici un sens. Ideea de proporție procedează prin cantități, între care se stabilesc raporturi. Aprecierea rațională tinde, totdeauna, spre cantități prin care se stabilesc raporturi. Știința, de asemenea, are ca obiect de a stabili raporturi cantitative; se știe că știința contemporană, în orice ramură, se socotește cu atât mai înaintată cu cât eliminând elementele subiective ale cunoștințelor experimentale, le reduce la simple cantități și ajunge astfel să se maturizeze”¹. Este evident că pentru Mircea Djuvara proporționalitatea este un principiu al dreptului rațional, care evocă ideea de dreptate și de justiție. În dorința de a oferi rigoare și precizie aplicării normei juridice, autorul concepe proporționalitatea mai mult matematic, ca raport cantitativ între două mărimi sau valori.

Eugeniu Speranția, un alt reprezentant al școlii neokantiene a dreptului, consideră că spiritul este acela care conduce activitatea omenească. Nevoia de normalitate și de necontradicție se realizează în viața socială „prin organizarea dreptului, a normei și a sancțiunii”². În opinia autorului, constrângerea și sociabilitatea sunt cele două elemente care pot defini dreptul și ambele aparțin raționalității. Dreptul este „un sistem de norme de acțiune socială, rațional armonizate și impuse de societate”³. Normativitatea semnifică faptul că în toate acțiunile sale omul trebuie să urmeze anumite direcții și trebuie să respecte riguros anumite limite. Autorul nu se referă la proporționalitate ca

¹ M. Djuvara, *Teoria...*, op. cit., p. 272.

² E. Speranția, *Principii fundamentale de filozofie juridică*, Editura Institutul de Arte Grafice Ardealul, Cluj, 1937, p. 7.

³ Ibidem, op. cit., p. 8.

principiu, dar așa cum am remarcat și în alte situații, proporționalitatea – chiar dacă nu este formulată explicit – este regăsită implicit în ideea raționalității, care semnifică o anumită ordonare armonioasă a elementelor constitutive ale societății și respectarea limitelor impuse de norme în scopul realizării ordinii sociale, în final al justiției.

Este interesantă ideea istoricului român Nicolae Iorga care, analizând libertățile individuale așa cum au existat în diferite forme de organizare socială, consideră că esența libertății înseamnă „dreapta proporționalitate interioară a celor trei termeni”. Astfel, nici o societate istorică nu se înfățișează cu „*proporția de aur*” a libertății în sfera muncii, a politicii și în sfera gândirii, căci într-una avem o oarecare libertate a muncii, dar lipsesc libertatea politică și a gândului sau invers. Iar ceea ce conferă acestei proporții o valoare anume sunt tocmai structurile sociale. Pornind în căutarea „numărului de aur” în care se îmbină optim libertățile omului, Nicolae Iorga va descoperi de fiecare dată câte o expresie „degradată” a acestuia, ca urmare a cadrului istoric care își revarsă constrângerile peste proporția libertății, obligând-o să capete o configurație istorică neconfundabilă și totodată netranspozabilă de la o societate la alta¹.

Principiului proporționalității reprezintă în doctrina statului de drept introducerea unui nou concept, și anume legitimitatea. Astfel, dreptul care limitează puterea statului nu este doar „dreptul putere”, în sensul de „putere legislativă” – adică de a crea norme juridice ca exprimare a voinței corpului legislativ – și nici „de drepturi subiective”, în sensul de drepturi ale omului, ca puteri ale individului de a pretinde ceva, chiar statului, numai dacă aceste drepturi sunt recunoscute de dreptul obiectiv, ca norme juridice edictate de legiuitor. În fapt, dreptul trebuie înțeles – pe lângă aceste două sensuri, care sunt reale – și prin criteriul dreptului ca „justă măsură”, în sensul de a se da fiecăruia ce i se cuvine, cum spunea Aristotel. Legitimitatea, concepută ca raport adecvat și justă măsură este expresia principiului proporționalității².

Principiul proporționalității, în cele două forme ale sale – ca justă măsură sau raport echilibrat între mărimi și calități diferite și raport adecvat între măsurile autorităților statale, situația de fapt și scopul legitim urmărit – este evocat explicit sau rezultă implicit în doctrina statului de drept.

Heinz Mohnhaupt consideră principiul proporționalității, alături de alte definiții de valoare concretă – cum ar fi demnitatea omului, libertatea și egalitatea juridică, separarea și controlul puterilor, supunerea tuturor acțiunilor statului legii și dreptului, protecția tribunalelor, despăgubiri pentru acțiuni ale statului contrare legii – ca fiind aspecte importante ale statului de drept³. Frontierele între intervenția statului și garanțiile drepturilor fundamentale

¹ I. Bădescu, *Conceptul de libertate în gândirea lui Nicolae Iorga*, în: *Nicolae Iorga – Evoluția ideii de libertate*, Ed. Meridiane, București, 1987, pp. 9 – 10.

² P. Miculescu, *Statul de drept*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 257.

³ H. Mohnhaupt, *L'État de droit en Allemagne: histoire, notion, fonction*, în *L'État de droit*, Presses Universitaires de Caen, 1994, p. 88.

furnizate de statul de drept vor trebui fixate în fiecare caz în parte, folosind criteriul proporționalității¹.

Principiul proporționalității, deși nu este expres invocat, rezultă din formulările doctrinare. Astfel, referirile la echitate și justiție, la raporturile dintre stat și cetățeni, la limitele puterii în raport cu exercitarea drepturilor fundamentale, dar și la limitarea exercițiului libertăților cetățenești evocă ideea de proporționalitate. Întâlnim aceste idei și în opera unor constituționaliști români. Constantin Dissescu, analizând suveranitatea, o considera ca fiind limitată. Mijloacele de acțiune ale statului nu pot depăși scopul în vederea cărora sunt folosite, respectiv binele social și interesul public. De asemenea, autoritatea statală nu poate desființa drepturile fundamentale, iar dacă o face devine injustă².

Limitarea puterii statale în raport cu drepturile fundamentale este expresia unei relații echilibrate între exercitarea suveranității și scopul acesteia – interesul public. „Suveranitatea e limitată. Suveranitatea nu e scop, ci mijlocul de a procura fericirea, adică conservarea și progresul societății. Ori mijloacele, prin natura și esența lor sunt limitate. Suveranitatea mai este limitată și pentru motivul că ea nu poate depăși cadrul intereselor sociale, cadru pe care-l ceruse necesitatea conservării și progresului social. Dacă suveranitatea își depășește limitele, atunci devine injustă și apăsătoare ...”³.

George Alexianu evocă principiul proporționalității, deși nu folosește în mod explicit acest concept. Referindu-se la rolul statului în societatea contemporană, autorul arată că acesta trebuie să asigure ordinea socială și să garanteze libertățile individuale. Puterea sa trebuie să fie limitată în raport cu exercitarea libertăților individuale. Autoritățile statale pot restrânge libertățile individuale numai dacă această măsură este absolut necesară pentru conservarea societății. Statul este numai un mijloc pentru garantarea libertăților individuale. Limitarea puterii statului, faptul că acțiunile statului nu trebuie să depășească scopul exercitării lor, precum și existența „necesității” care să justifice ingerința statului în exercitarea libertăților fundamentale implică principiul proporționalității⁴. „Statul are datoria să asigure ordinea socială fără de care nu este posibilă viața societății. Asigurând ordinea socială, asigură și garantează viața individuală, căci individul nu poate trăi decât în societate. El trebuie să ceară libertății individuale numai acele sacrificii care sunt absolut necesare pentru coexistența oamenilor în societate. Statul este deci un mijloc pentru a asigura viața individuală... Strictul necesar la care este limitată intervenția lui e dictat de știința politică”⁵.

Implicarea statului în societatea civilă, posibilitatea limitării exercițiului unor drepturi cetățenești în situații excepționale a dus la afirmarea în

¹ H. Mohnhaupt, *L'État...*, op. cit., p. 88.

² C. Dissescu, *Curs de drept public român*, Stabilimentul grafic București, 1890, p. 286.

³ Ibidem.

⁴ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, Ed. Casa Școalelor, București., p. 149.

⁵ Ibidem.

doctrina statului de drept a principiului responsabilității autorităților statului. Teoria responsabilității statului este astăzi unanim admisă. Contenciosul administrativ și cel constituțional pot fi considerate cele mai semnificative contribuții la articularea teoriei responsabilității statului și unele dintre cele mai expresive dimensiuni ale statului de drept¹. În acest context, principiul proporționalității este considerat de doctrină și de jurisprudență drept un criteriu important pe care autoritățile administrative trebuie să-l respecte, deoarece măsurile dispuse de acestea trebuie să fie nu numai legale, dar și oportune. Desigur, oportunitatea nu este separată rigid de condiția legalității actelor administrative. De aceea, proporționalitate, este nu numai o condiție de oportunitate, dar și de legalitate pentru actele administrației publice².

Este proporționalitatea un principiu constituțional? În caz afirmativ, care sunt semnificațiile constituționale ale acestui principiu? La prima întrebare răspunsul nu poate fi decât afirmativ. Ion Deleanu consideră că: „Principiul proporționalității este indiscutabil un principiu constituțional, dar în lipsa unor predeterminări legale ale proporționalității, aceasta este o chestiune concretă, de fapt, care urmează să fie verificată și apreciată de autoritatea competentă în fața căreia s-a invocat proporționalitatea”³.

În opinia noastră, proporționalitatea nu este numai o chestiune de fapt, dar și un principiu care poate fi înțeles și explicat prin dimensiunea sa normativă, inclusiv prin normele constituționale care îl implică. În conformitate cu doctrina contractului social, constituția este o formă originală de pact social. Este nu numai o lege fundamentală, ci și o realitate politică și statală „ce se identifică cu chiar societatea pe care o creează sau o modelează”⁴. De asemenea, constituția exprimă o filozofie și o ideologie, caracteristice societății umane organizate statal, consacră o anumită formă de organizare politică a societății, garantează drepturile și libertățile fundamentale și stabilește limitele puterii statale. Constituția nu se mărginește să stabilească modul de exercitare a puterii, dar și principiile esențiale, care guvernează societatea⁵.

Din perspectiva ideii de justiție, principiul proporționalității este important pentru a înțelege natura și finalitatea legii fundamentale a unui stat democratic. Constituția este „așezământul politic și juridic al unui stat”⁶. „Mai mult – afirma Ioan Muraru – o constituție este viabilă și eficientă dacă realizează echilibrul între cetățeni (societate) și autoritățile publice (stat)

¹ T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, vol. I, pp. 335 – 351.

² Pentru dezvoltări a se vedea Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. Nemira, București, 1996, vol. I, p. 299 – 302.

³ I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. Europa Nova, vol. II, p. 123.

⁴ Ioan Muraru, Simina-Elena Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, Ed. ALL Beck, București, 2003, vol. I, p. 36.

⁵ I. Deleanu, *Drept ...*, op. cit., vol. I, p. 265 – 266.

⁶ I. Deleanu, *Drept ...*, op. cit., vol. I, p. 260.

pe de o parte, apoi între autoritățile publice și desigur chiar între cetățeni. De asemenea, este important ca reglementările constituționale să realizeze ca autoritățile publice să fie în serviciul cetățenilor, asigurându-se protecția individului contra atacurilor arbitrare ale statului împotriva libertății sale”¹. Ea nu se mărginește să reglementeze numai modul de exercitare a puterii. În aceeași măsură reglementează și principiile care guvernează societatea. Astfel, art. 1 alin. (3) din Constituția României consacră *dreptatea* ca valoare supremă a statului și societății. Termenul de „dreptate” este echivalent cu principiul justiției și implică proporționalitatea. Aristotel afirma că: „dreptatea este un termen median”², ceea ce explică de ce principiul justiției are un rol reglator în aplicarea dreptului.

Preluând această idee, în doctrina română contemporană s-a afirmat că „scopul reglementărilor pozitive trebuie să fie justiția, astfel că toate celelalte principii care funcționează la nivelul societății trebuie să fie subordonate acestui ideal de liant al tuturor celorlalte principii, și – în același timp – de principiu reglator, prin limitare, al acestora. Ea are deci un rol pozitiv, pentru că asigură coeziunea socială și unul negativ, pentru că veghează ca nici unul din celelalte principii să nu devină preponderent”³.

Constituția, ca lege fundamentală, pentru a fi eficientă, trebuie să fie *adecvată* realităților sociale, economice și politice ale statului. Dinamica acestor factori va determina în cele din urmă și modificări ale normelor constituționale. Raportul adecvat între reglementările constituționale și realitățile amintite, exprimă principiul proporționalității.

Sunt semnificative preocupările doctrinarilor români contemporani de a stabili conotațiile proporționalității⁴. Autorul menționat consideră ca fiind propriu proporționalității sintagma „justul echilibru”. Se exprimă ideea că: „Proporționalitatea sau justul echilibru este forma obiectivă de tranșare *in concreto* a unei situații juridice determinate. Ea se poate înfățișa și *in abstracto*, dar astfel rămâne o exigență esențialmente sau exclusiv formală fără efect util”⁵. Răspunzând la întrebarea: care sunt structurile constitutive ale proporționalității? același autor subliniază ideea de „raport, care este specifică proporționalității. Spre deosebire de matematică, în drept proporționalitatea nu este un raport cantitativ, ci este o problemă de ordin calitativ, „exprimând exigența unei *adecvări* între un *obiectiv* legitim ... *mijloacele* întrebuintate pentru atingerea acestui obiectiv și *rezultatul* sau efectul produs prin punerea

¹ I. Muraru, *Protecția constituțională a libertăților de opinie*, Ed. Lumina Lex, București, 1999, p. 17.

² Aristotel, *Etica Nicomahică*, Ed. IRI, București, 1998, p. 112.

³ N. Popa, I. Dogaru, Gh. Dănișor, D. Cl. Dănișor, *Filosofia dreptului. Marile curente*, Ed. ALL Beck, București, 2002., pp. 77 – 78.

⁴ I. Deleanu, *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, pp. 365 – 406.

⁵ I. Deleanu, *Drepturile ...*, op.cit., p. 364.

în operă a acestor mijloace. Proportionalitatea marchează trecerea de la un raționament bazat pe o logică binară, la un raționament bazat pe o logică graduală”¹.

Se poate vorbi astfel de un „raționament dialectic consubstanțial de proportionalitate, sau – cum l-am numit noi – „*raționament de proportionalitate*”, bazat pe un raport comparativ de natură calitativă, specific unui silogism juridic valoric menit să depășească formalismul dimensiunii abstracte și impersonale a normei juridice, și să ridice astfel particularul la nivelul universalului concret. De exemplu, principiul egalității, consacrat ca unul dintre fundamentele dreptului și al oricărei societăți democratice, din perspectiva proportionalității – care realizează un raport logic, valoric între elemente diferite în concretul lor – își depășește caracterul abstract și inevitabila tendință de uniformizare, regăsindu-se ca universal concret în legătura dialectică dintre norma juridică abstractă și diversul realității. Aplicând „raționamentul de proportionalitate” se poate spune că principiul egalității – privit în dimensiunea sa formal cantitativă – este un caz particular al principiului proportionalității².

În finalul acestei succinte analize doctrinare asupra principiului proportionalității menționăm concluzia profesorului Ion Deleanu, la care subscriem: „Astfel zis și pe scurt, punerea în operă a proportionalității – contextualizată și circumstanțiată – implică trecerea de la *regulă* la *metaregulă*, de la *normativitate* la *normalitate*, de la ipostazierea în fața normei juridice la descoperirea și valorizarea sensului și a scopului ei. Criteriul de referință într-un astfel de raționament îl constituie, mai presus de toate, idealurile și valorile unei societăți democratice, ca unic model politic luat în considerare prin Convenție (Convenția „europeană” pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, s.n.) și, de altfel singurul care este compatibil cu ea”³.

Este necesară însă și consacrarea explicită normativă a acestui principiu, deoarece deducerea și aplicarea principiului proportionalității numai prin raționamente interpretative susținute de doctrină și de jurisprudență nu sunt suficiente pentru a pune în valoare importanța acestuia. În acest context propunem, în perspectiva revizuirii Legii fundamentale, ca la art. 1 – care are denumirea marginală „Statul român” – să se adauge un nou alineat care să prevadă că: „*Exercitarea puterii statale trebuie să fie proporțională și nediscriminatorie*”. În acest fel s-ar răspunde mai multor cerințe: a) proportionalitatea este consacrată expres ca principiu general constituțional, și nu numai cu aplicare restrânsă în cazul restrângerii exercitării drepturilor și libertăților fundamentale, așa cum s-ar putea considera în prezent, având în vedere dispozițiile art. 53 din Constituție; b) această nouă

¹ I. Deleanu, *Drepturile*, op.cit., p. 366.

² Pentru dezvoltări a se vedea M. Andreescu, *Principiul*, op. cit., pp. 317 – 341.

³ I. Deleanu, *Drepturile,*, op. cit., p. 367.

prevedere constituțională corespunde unor reglementări similare cuprinse în instrumente juridice ale Uniunii Europene; c) s-ar constitui o veritabilă obligație constituțională pentru toate autoritățile statului de a-și exercita atribuțiile în așa fel încât măsurile adoptate să se înscrie în limitele puterii discreționare recunoscute de lege și să nu reprezinte un exces de putere; d) se creează posibilitatea pentru Curtea Constituțională de a sancționa – pe calea controlului de constituționalitate al legilor și ordonanțelor – excesul de putere în activitatea Parlamentului și Guvernului, folosind drept criteriu principiul proporționalității.

Necesitatea și importanța asigurării legalității în administrația publică

Conf. univ. dr. **Maria ORLOV**,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți,
Președinte al Institutului de Științe Administrative
din Republica Moldova,
Email: orlovmg@yahoo.fr

Introducere

Existența statutului de drept este determinată de starea sa de legalitate, adică de nivelul de respectare a legislației și a altor norme de comportament general obligatorii, stabilite de către autoritățile competente în societatea dată. Deși, prin definiție, statul de drept înseamnă statul domniei legii, este imposibil de a reglementa prin legi întregul comportament social al indivizilor. Astfel, prin norme de drept, statul reglementează cele mai importante relații sociale, menite să asigure valorificarea deplină a drepturilor fundamentale ale fiecărei persoane. În acest context, ținem să menționăm faptul că, după ce a trecut prin experiența socialismului sovietic (1944 – 1991), R. Moldova și-a declarat independența și, de asemenea, a ales calea democratică de dezvoltare, calea edificării statului de drept.

Unul din principiile fundamentale ale statului de drept este *legalitatea în administrația publică*. Deși acest principiu nu este consacrat în mod direct în Constituția R. Moldova, adoptată în anul 1994, el – în rând cu dreptul fundamental al cetățenilor la o *bună guvernare* – se deduce dintr-un șir de norme constituționale, cum ar fi: *Republica Moldova este un stat de drept* (art. 1); *supremația Constituției* (art. 7); *toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice* (art. 16); *prin lege organică se reglementează... organizarea și funcționarea... contenciosului administrativ* (art. 72) ș.a.

Asigurarea legalității în administrație este foarte importantă, deoarece aceasta cuprinde un spectru foarte larg de domenii ale vieții sociale și este cea mai apropiată de cetățeni prin serviciile publice pe care le prestează. Asigurarea realizării acestui principiu se face printr-un sistem de control bine organizat, care are rolul de a aprecia în mod obiectiv corespondența activității administrației publice atât cu prevederile, cât și cu scopul și spiritul legii.

În lipsa unui asemenea mecanism de control al legalității, administrația publică va realiza în mod arbitrar competențele cu care este învestită, fapt care va afecta și va nemulțumi pe cei administrați. Într-un asemenea caz, administrația publică poate deveni un teren favorabil pentru dezvoltarea corupției la nivel înalt, îndepărtându-se, de valorile democratice și de principiile

statului de drept. În schimb, în cazul în care legalitatea domină, statul are stabilitate politică, economică și socială – altfel spus, are o bună guvernare în interesul tuturor cetățenilor săi.

I. Abordări teoretice și practice ale principiului legalității în activitatea administrației

Definirea esenței legalității în administrație. Statul este guvernat de lege. Legea, la rândul său, stabilește atât ordinea de formare și de funcționare a sistemului autorităților publice dintr-un stat, cât și competențele de bază ale tuturor funcționarilor din cadrul acestor autorități. Respectarea strictă a legislației în vigoare de către toți funcționarii publici în activitatea pe care o desfășoară este criteriul principal după care se apreciază prezența sau absența legalității în administrație.

Cea mai succintă și răspândită tălmăcire a principiului legalității în administrație se rezumă la conformitatea strictă a actelor administrative – emise de autoritățile publice – cu prevederile legislației în vigoare. În același timp, este recunoscut faptul că întreaga activitate a administrației publice nu poate fi reglementată în mod detaliat prin norme juridice. În plus, o reglementare juridică prea detaliată ar putea inhiba spiritul de inițiativă al administrației, limitând posibilitatea acesteia de a alege cele mai potrivite și eficiente soluții administrative, în funcție de circumstanțele existente la momentul luării deciziei.

În acest context, unii autori francezi au dezvoltat ideea că principiul legalității constituie o limitare a puterii administrative, prin această obligație de a se subordona întocmai legii. Această limitare trebuie să fie echilibrată (compensată) printr-un principiu liberal, adică prin includerea unui factor de liberalism în regimul administrativ. Însă acest liberalism trebuie să garanteze cetățenilor posibilități reale și accesibile de impunere a respectării legii de către administrația publică¹, în cazurile în care activitatea acesteia contravine legii și provoacă vătămări drepturilor și libertăților legitime ale persoanelor.

Totodată, ținem să menționăm faptul că instrumentul principal prin care se impune respectarea legii de către administrație în sistemul francez este justiția administrativă, înfiptuită de către instanțe de judecată distincte de cele de dreptul comun. Acest fapt a contribuit la dezvoltarea unei teorii a principiului *legalității în administrația publică* – de asemenea, distinctă de înțelesul general al principiului legalității în societate și de înțelesul legalității, ca principiu al justiției, precum și de sensul legalității ca obligație a oricărei persoane private de a respecta legea. Drept urmare, în Franța este clar delimitată și justiția administrativă de justiția de drept comun. Astfel, încălcarea legislației de către

¹ A se vedea în acest sens, A. de Laubadère, *Traité de droit administratif, Neuvième édition*, Tome I, Paris, L.G.D.J., 1984, p. 257 – 258.

administrația publică este judecată de către instanțele specializate de justiție administrativă din sistemul puterii executive, pe când încălcarea legislației de către o persoană privată este judecată de instanțele de drept comun din sistemul puterii judecătorești. Teoria legalității în administrație și sistemul de justiție administrativă – menționate mai sus, în rând cu alte principii democratice ale statului de drept – s-au dezvoltat și s-au consolidat în Franța pe parcursul a circa două secole. Prin urmare, acestea pot servi drept exemplu de bune practici și pentru spațiul juridic al acestei zone.

O altă abordare a raportului dintre *legalitate* și *liberalism* în regimul administrativ este dezvoltată de teoria *puterii discreționare a administrației*, care își are și ea originea în doctrina franceză¹. Esența acestei teorii constă în faptul că administrația publică are funcția de a organiza executarea actelor normative și de a le executa în concret, iar pentru îndeplinirea acestei sarcini, de multe ori este pusă în fața mai multor opțiuni de realizare a sarcinilor trasate de lege. *Puterea discreționară a administrației* acordă posibilitatea (puterea) autorității administrative de a alege calea cea mai oportună de a acționa (decide) din circumstanțele existente, dar rămânând în limitele acceptate de lege. Prin urmare, *puterea discreționară a administrației*, în esență, este expresia aceluiași *liberalism* în regimul administrativ.

De asemenea, este important să menționăm faptul că și marii profesori de drept public românesc din perioada interbelică au fost preocupați de cercetarea principiilor bunei guvernări, inclusiv a principiului legalității – raportat la puterea discreționară a administrației publice. Punerea în valoare a cercetărilor înaintașilor noștri menționați mai sus și dezvoltarea teoriei puterii discreționare a autorităților publice a fost posibilă în România abia după căderea regimului comunist. Un merit aparte în acest sens îi aparține doamnei profesor Dana Apostol Tofan, care, în mod detaliat și într-o manieră de înaltă ținută științifică a readus acest subiect de cercetare în teoria dreptului administrativ, prin cunoscuta sa lucrare „Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice”².

În dreptul administrativ din R. Moldova conceptul de *putere discreționară a autorităților publice* este încă foarte puțin cercetat, deși existența unui raport între oportunitate și legalitate – în special – în procesul de emitere a actelor administrative este evidentă. Această reticență se datorează, probabil, practicii din perioada comunistă, în care autoritățile publice își desfășurau

¹ Spre exemplu, una din abordările acestei teorii este următoarea: „Le pouvoir discrétionnaire se définit pour l'administration par sa liberté d'appréciation, d'action et de décision. Elle dispose d'une marge de choix. Elle peut choisir entre plusieurs solutions. Elle peut agir ou ne pas agir, et, lorsqu'elle agit, elle a plusieurs actions possibles.”, G. Braibant, *Le droit administratif français*, Presse de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, Paris, 1984, p. 239.

² Dana Apostol Tofan, *Puterea discreționară și excesul de putere al autorităților publice*, Ed. ALL BECK, București, 1999.

activitatea în strictă conformitate cu legea și cu directivele partidului. Spiritul de inițiativă putea fi tolerat doar în cazurile când acesta corespundea idealurilor comunismului. Spre regret, o asemenea practică este încă agreată de către guvernarea actuală, care încearcă să denatureze atât esența principiului legalității, cât și a conceptului de putere discreționară a administrației. Drept dovadă ne servesc definițiile date legalității și puterii discreționare în Codul administrativ¹, pe care le vom expune în capitolul următor.

Instrumente de asigurare a legalității în administrație. Pentru ca administrația publică să-și îndeplinească cu succes misiunea de bună guvernare și să asigure populația cu servicii de înaltă calitate și accesibile tuturor, este absolut necesar să fie respectate principiile bunei guvernări, printre care un rol deosebit îl are principiul legalității.

După cum am menționat mai sus, pentru asigurarea legalității în administrație sunt necesare anumite instrumente sau mecanisme specifice de control. Fiecare stat își adoptă propriul sistem de control pentru a putea asigura legalitatea funcționării autorităților publice. Printre cele mai relevante forme de control, regăsite și în R. Moldova, menționăm:

a) *Controlul intern* – este înfăptuit de către funcționarii de conducere asupra celorlalți funcționari și a întregului personal angajat. Fiind cea mai operativă formă de control, acesta poate restabili legalitatea în cel mai scurt timp față de momentul săvârșirii unei activități contrare legii în cadrul autorității sau instituției publice respective;

b) *Controlul ierarhic superior* – este înfăptuit de către organele ierarhice superioare, în cazul în care acestea există; spre deosebire de controlul intern, restabilirea legalității intervine mai târziu, fie în cadrul unor verificări ordinare a subdiviziunilor subordonate (controale planificate), fie în urma sesizării despre săvârșirea unor fapte ilegale în cadrul acestora (controale inopinate);

c) *Controlul extern specializat* – acesta vizează doar anumite aspecte concrete ale activității autorităților și instituțiilor publice, fiind înfăptuit de autorități de control specializate, cum ar fi: Curtea de Conturi, Inspectoratul Fiscal, inspectoratele din cadrul ministerelor sănătății, învățământului, construcțiilor etc.

d) *Controlul judecătoresc* – este considerat un instrument de excepție, care intervine doar în cazul asigurării dreptului fundamental al cetățeanului, prevăzut de art. 53 alin. (1) din Constituție – „*Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică*”.

Pe lângă un mecanism cu componente eficiente de control, asigurarea legalității în administrația publică mai depinde și de nivelul de formare profesională și instruire continuă a funcționarilor publici. Tot corpul de funcționari publici din autoritățile și instituțiile publice – în special a celor cu funcții de control – trebuie să cunoască legislația din domeniul lor de

¹ Codul administrativ al R. Moldova, publicat în M. Of. al R.M., nr. 309 –320 din 17.08.2018.

activitate și să beneficieze de o instruire profesională adecvată, care să le cultive perceperea principiului legalității ca un stil de viață și de activitate, benefic întregii societăți. Cu regret menționăm că R. Moldova încă nu a înregistrat succese evidente în ce privește fondarea unei școli eficiente de formare profesională și de instruire continuă, pe parcursul a întregii vieți, a funcționarilor din administrația publică¹.

În această ordine de idei, ținem să menționăm și faptul că asigurarea legalității în activitatea administrației este un proces complex, la care participă întreaga comunitate. Prin urmare, nu este suficient să fie instruiți doar funcționarii publici despre supremația legii și necesitatea respectării normelor de drept, aceste lucruri trebuie să le cunoască toată populația. Pentru aceasta, principiul legalității – ca principiu fundamental al statului de drept – trebuie să fie obiectul de bază al educației juridice în școala generală. Doar în acest mod cetățenii ar putea îndeplini controlul asupra legalității deciziilor administrative și ar putea solicita, în cunoștință de cauză, repunerea lor în drepturile vătămăte de către o autoritate publică.

În plus, pentru a asigura realizarea principiului legalității și răspunderea autorităților publice în fața particularului – așa cum aceasta este consacrată în art. 53 alin. (1) din Constituție – este necesară existența unui sistem adecvat și eficient de justiție administrativă, alcătuit din instanțe judecătorești specializate², care să repună în drepturi persoana vătămată și să sancționeze orice încălcare a legii și orice depășire a limitelor puterii discreționare din partea autorităților publice. În caz contrar, principiul *legalității în administrația publică* va rămâne doar o simplă declarație.

II. Asigurarea legalității în administrația publică din Republica Moldova

După cum am menționat mai sus, în Republica Moldova există un sistem de control, care are menirea să asigure *legalitatea în activitatea administrației publice*, ca principiu fundamental al statului de drept. În același timp, vom menționa este foarte dificil să calculezi și să dai o apreciere obiectivă nivelului și calității de realizare a sarcinilor pe care le are acest sistem de control. Spre exemplu, controlul administrativ intern și cel extern (ierarhic sau specializat) sunt foarte greu de monitorizat, deoarece acestea poartă un caracter individual și specific pentru toate autoritățile și instituțiile publice. În schimb, putem

¹ A se vedea M. Orlov, V. Vedinaș, Vl. Cantîr, *La formation et la carrière des fonctionnaires publics de la Roumanie et de la République de Moldavie*, în *Revue Européenne du Droit Social*, Volume XVIII, ISSUE 1, Yare, 2013, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2013, p. 140 – 153.

² A se vedea M. Orlov, G. Condurache, *La responsabilité de l'Administration Publique – regard comparatif entre la République de Moldavie et la Roumanie*, în volumul *Efficiency of Legal Norms*, 2nd edition. *From Theory To Practice*, Ed. Hamangiu, București, 2013, pp. 297 – 306.

afirma cu certitudine că asemenea forme de control se îndeplinesc în sistemul administrativ actual, iar acestea contribuie nemijlocit la asigurarea legalității în procesul de guvernare. Însă o asigurare deplină a legalității în administrația publică va fi posibilă doar în condițiile în care controlul administrativ – sub toate formele lui menționate mai sus – va fi completat cu un control judecătoresc adecvat, îndeplinit în spiritul prevederilor art. 53 alin. (1) din Constituție, și în strictă conformitate cu prevederile legii speciale din acest domeniu, Legea nr. 793 din 2000¹.

Cu regret menționăm că Legea nr. 793 din 2000 funcționează cu mari dificultăți, generate chiar de autoritățile publice responsabile de punerea în aplicare a acestei legi. Spre exemplu: nu au fost executate prevederile referitoare la înființarea colegiilor specializate de contencios administrativ la curțile de apel și la Curtea Supremă de Justiție, astfel încât – pe parcursul a 18 ani – a funcționat prevederea temporară și tranzitorie de judecare a cauzelor de contencios administrativ de către complete formate din judecătorii instanței de drept comun; au fost transcrise (dublate) în mod denaturat și contradictoriu în Codul de procedură civilă prevederile Legii nr. 793 din 2000 referitoare la competența instanțelor judecătorești, fapt care a împiedicat formarea unei practici judiciare relevante în acest domeniu; în același timp, au fost promovate practici de judecare a cauzelor de contencios administrativ similare cu cele de judecare a cauzelor civile, iar cauzele de contencios administrativ au fost catalogate de către instanțele judecătorești în mod eronat drept „cauze civile în ordinea contenciosului administrativ” ș.a. Despre aceste dificultăți pe care le întâmpină instituția contenciosului administrativ ne-am expus părerea în mai multe lucrări².

De asemenea, ne-am expus opinia critică și față de proiectul Codului administrativ³, a cărui adoptare pune în pericol existența instituției contenciosului administrativ – adică a justiției administrative – ca principal instrument de asigurare a legalității în administrație și de asigurare a dreptului fundamental al cetățenilor de a fi ocrotiți de abuzul autorităților publice.

Contrar oricăror rațiuni și a bunelor practici din statele democratice privind asigurarea legalității în administrație, inclusiv prin desconsiderarea faptului că R. Moldova a fost deja sancționată de către U.E. în 2017 pentru eșecul reformei justiției⁴, legiuitorul a adoptat totuși în iulie 2018 Codul administrativ,

¹ Instituția contenciosului administrativ în R. Moldova a fost fondată prin Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 2000, publicată în M. Of. al R.M., nr. 57 – 58 din 18.05.2000.

² A se vedea în mod detaliat în M. Orlov, *Curs de contencios administrativ*, Tip. „Elena VI” SRL, Chișinău, 2009.

³ A se vedea M. Orlov, *Codificarea dreptului administrativ în Republica Moldova*, în E. Bălan, Cr. Iftene, Dr. Troanță, M. Văcărelu, *Codificarea administrativă – abordări doctrinare și cerințe practice*, Wolters Kluwer, București, 2018, p. 98 – 109.

⁴ U.E. nu va transfera bugetului R. Moldova ultima tranșă de 28 milioane euro, asistență pentru reformarea justiției, deoarece: „... autoritățile au arătat un angajament insuficient pentru a implementa reforme în sectorul justiției în anii 2014 și 2015, iar reformele necesare nu au fost implementate”.

desființând astfel justiția administrativă, instituită prin Legea nr. 793 din 2000¹. În opinia noastră, abrogarea Legii contenciosului administrativ va constitui un pas mare înapoi pentru R. Moldova în ce privește consolidarea democrației și a statului de drept. Drept consecință, vor fi compromise atât principiile fundamentale ale statului de drept, cât și realizarea eficientă a reformelor administrative, precum și a celor din sectorul justiției. În plus, reformele menționate fac parte din sarcinile importante, asumate prin semnarea Acordului de Asociere U.E. – R.M. Prin urmare, compromiterea acestora va îndepărta și mai mult realizarea programului de integrare europeană.

Scurtă caracterizare a Codului administrativ al Republicii Moldova. Dacă rolul codificării normelor de drept are menirea de a simplifica legislația prin sistematizarea multiplelor acte normative cu același obiect de reglementare în unul singur, atunci legiuitorul nostru a procedat tocmai invers. Astfel, odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ, care conține 258 de articole, vor fi abrogate doar două legi – Legea contenciosului administrativ și Legea cu privire la petiționare – care însumează doar 57 de articole.

În plus, potrivit art. 257 alin. (3) al Codului administrativ: „*Guvernul, în termen de șase luni de la publicarea prezentului cod: a) va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod; b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezentul cod și va asigura elaborarea actelor normative necesare pentru punerea în aplicare a acestuia*”. Această prevedere este practic irealizabilă, deoarece cele șase luni de la publicarea Codului expiră pe 17 februarie, în ajunul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. Actualul Parlament și-a încheiat deja mandatul pe 30 noiembrie 2018, fără să fi adus în concordanță legislația în vigoare cu acest Cod, iar noul legislativ își va începe activitatea din martie anul viitor, în cel mai bun caz, și va avea – probabil – o altă agendă de realizat.

Codul administrativ al R. Moldova este compartimentat în trei structuri: Cartea întâi – Dispoziții generale, Cartea a doua – Procedura administrativă și Cartea a treia – Procedura contenciosului administrativ. Pornind de la titlul acestor structuri ne putem pune întrebarea dacă în acest caz este vorba despre un Cod administrativ, sau mai degrabă un Cod de procedură administrativă?

O altă întrebare, la care nu vom găsi prea curând un răspuns, este generată de motivul abrogării Legii contenciosului administrativ, care presupune substituirea acesteia prin **Cartea a treia** din Cod, intitulată **Procedura contenciosului administrativ**. Întrebarea este: cum se va înfăptui procedura contenciosului administrativ (justiției administrative), în lipsa legii materiale prin care a fost înființată această instituție juridică?

¹ Art. 257 alin. (2) din Codul administrativ al R. Moldova: „La data intrării în vigoare a prezentului cod se abrogă Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 2000 și Legea nr. 190 din 1994 cu privire la petiționare”.

În plus, în acest Cod au fost legiferate cele mai grave erori de aplicare a Legii contenciosului administrativ, pe care le-am expus anterior, cum ar fi: examinarea tuturor cauzelor de contencios administrativ, în primă instanță, de către judecătorii de drept comun (inclusiv cele ce țin de judecarea legalității actelor administrative individuale ale Președintelui Republicii, ale Guvernului, ale ministerelor), fără a se ține cont de faptul că în judecătorii activează – de regulă – magistrații începători, fără experiență în domeniul înfăptuirii justiției; substituirea autorităților publice de către instanță, care va adopta în locul lor, în anumite cazuri, acte administrative individuale; examinarea la curțile de apel și Curtea Supremă de Justiție a cauzelor de contencios administrativ de către complete formate în cadrul Colegiului civil al acestora; procedura de examinare a cauzelor de contencios administrativ se asimilează în totalitate cauzelor civile, fiind introduse instituțiile *Apelului* – ca o nouă cale de atac; *instituția martorilor, experților, intervenienților accesorii, împăcării părților, renunțării la acțiune, punerea sarcinii probațiunii pe seama participanților la proces* ș.a.

În opinia noastră, toate aceste inovații ale legiuitorului sunt eronate și chiar dăunătoare procesului de democratizare. Printr-o acțiune în contencios administrativ instanța este sesizată doar despre ilegalitatea unui act administrativ, sau despre refuzul nejustificat al autorității publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept prevăzut de lege. În aceste cauze, pentru instanță este relevantă și suficientă o singură probă – legea, care trebuia să fie aplicată sau respectată în speța dată, precum și un singur expert – judecătorul, care trebuie să fie specializat în judecarea cauzelor de contencios administrativ. Martorii, experții, intervenienții accesorii nu au nici o relevanță în justiția administrativă, însă o pot distruge. De asemenea, este evident că într-un litigiu care are ca obiect un act administrativ ilegal este inadmisibilă împăcarea părților, sau renunțarea la acțiune – prevăzute în acest Cod – deoarece aceasta ar însemna să te împaci cu ilegalitatea și abuzul autorităților publice, ceea ce contravine principiilor statului de drept.

Mai mult decât atât, legiuitorul a teoretizat la maximum acest Cod, preluând multiple fragmente de opinii din cursurile de drept administrativ, fără o expunere clară și adecvată. Aceasta se observă în special la capitolul definiții și principii, care cuprinde 43 de articole din cele 258. Astfel, printre cele 23 de principii consacrate în Codul administrativ se regăsește și principiul legalității, cu următorul conținut: „*Autoritățile publice și instanțele de judecată competente trebuie să acționeze în conformitate cu legea și alte acte normative*” (art. 21). Din textul menționat observăm că acest principiu este adresat tuturor *autorităților publice*, la modul general, precum și *instanțelor de judecată competente*, fără a se specifica la care domeniu de competență se referă legiuitorul. Pornind de la ideea că principiul legalității este consacrat în Codul administrativ, acesta – în mod evident – ar trebui să se refere la *legalitatea în administrația publică*, adică la respectarea legislației în activitatea de punere

în executare a legilor. În ce privește activitatea instanțelor de judecată – care au funcția de aplicare a legislației – principiul legalității are o altă semnificație, corespunzătoare activității de îndeplinire a justiției și se regăsește în legislația privind organizarea și funcționarea sistemului judecătoresc. Ambiguitatea cu care este definit principiul legalității în acest Cod ne demonstrează – o dată în plus – cât de periculos poate fi agramatismul juridic al legiuitorului, precum și intenția fățișă a acestuia de a adopta cât mai multe legi confuze, prin care să favorizeze corupția și abuzul autorităților publice.

O altă definiție – la fel de confuză – apare în art. 137 din Cod¹, intitulat „*Dreptul discreționar*”. Pornind de la ipoteza că această normă face parte din Cartea a doua – Procedura administrativă, putem doar presupune că legiuitorul ne explică ce înseamnă „puterea discreționară a administrației publice”. În realitate, însă, textul acestei norme este absolut indescifrabil din punctul de vedere al logicii juridice.

Un alt exemplu, în același sens, este prevederea referitoare la principiul *bunei-credințe*, care dintr-un principiu al administrației a fost transformat într-un principiu al participanților la procedura administrativă² – și anume: „*autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii..., precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă*” (art. 44 din Cod).

În acest scurt comentariu la Codul administrativ nu putem trece cu vederea nici definiția dată noțiunii de contract administrativ: „*Contractul administrativ este contractul care poate da naștere, modifica sau stinge un raport juridic de drept public, dacă legea nu prevede altfel*” (art. 13). Acest text, în opinia noastră, definește mai degrabă norma juridică de drept public, decât contractul administrativ. În această ordine de idei, ținem să menționăm că unica noțiune legală a contractului administrativ din legislația în vigoare, este cea consacrată în Legea contenciosului administrativ³, însă, aceasta va fi înlocuită, din 1 aprilie 2019, cu cea expusă mai sus.

¹ Art. 137. *Dreptul discreționar*. (1) În exercitarea dreptului discreționar atribuit, autoritățile publice trebuie să acționeze cu bună-credință în limitele legal stabilite și cu respectarea scopului pentru care le-a fost atribuit dreptul. (2) Dacă autoritatea publică poate decide discreționar și doar una din mai multe consecințe juridice este legală, atunci dreptul discreționar al autorității publice se reduce la alegerea consecinței juridice/soluției legale. (3) Stările de fapt identice în esență se tratează identic. O tratare neidentică a două stări de fapt identice se admite numai dacă există un motiv obiectiv. (4) Dacă într-un caz autoritatea publică și-a exercitat dreptul discreționar într-un anumit mod, atunci în cazuri similare ea este obligată să își exercite dreptul discreționar în același mod. Această regulă nu se aplică dacă autoritatea publică intenționează să își schimbe în viitor practica de exercitare a dreptului discreționar în cazuri similare.

² Art. 24. *Bună-credință*. Participanții la procedura administrativă și procedura de contencios administrativ trebuie să își exercite drepturile și să își îndeplinească obligațiile cu bună-credință, fără a încălca drepturile procesuale ale altor participanți ...

³ „Contract administrativ – contract încheiat de autoritatea publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și folosirea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care reiese din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora”; art. 2 din Legea contenciosului administrativ, nr. 793 din 2000.

O altă prevedere cu titlu de „noutate” în activitatea administrației publice apare în art. 14 din Codul administrativ, și se referă al *actele reale*¹, pe care, în alin. (1) și (2) al normei legiuitorul le deosebește de actul administrativ, iar în alin. (3) le asimilează acestuia. Un exemplu demn de menționat apare în normele referitoare la anularea și încetarea efectelor juridice ale actelor administrative individuale, care stabilesc *Retragerea unui act administrativ individual ilegal defavorabil* (art. 143) și *Retragerea unui act administrativ individual ilegal favorabil* (art. 144). În opinia noastră, însuși titlul acestor norme este inacceptabil, deoarece, un *act administrativ individual ilegal* va fi întotdeauna *defavorabil*, atât pentru persoana vătămată vizată în acest act, cât și pentru statul de drept și buna guvernare. În același timp, un *act administrativ individual ilegal* nu poate fi *favorabil*. În asemenea caz, se pune întrebarea: cui? și cum poate fi *favorabil* un *act administrativ individual ilegal*? Poate oare – într-un stat de drept, ca stat al domniei legii – să fie admisă însuși expresia de „*act administrativ individual ilegal favorabil*”?

Asemenea exemple de ambiguități, exprimate într-un limbaj juridic incoerent există – practic – în textul oricărei norme din Codul administrativ, adoptat de curând în R. Moldova. În același timp, suntem conștienți de faptul că este imposibil să analizăm toate confuziile și prevederile eronate din acest Cod într-o singură lucrare, dar ne putem exprima îngrijorarea că odată cu intrarea în vigoare a acestui act normativ (1 aprilie 2019) se va produce un haos și o incertitudine totală atât în activitatea administrației publice, cât și în activitatea instanțelor judecătorești – în competența cărora este dată examinarea cauzelor de contencios administrativ. Toate acestea vor face imposibilă asigurarea legalității în administrația publică, și – implicit – asigurarea respectării dreptului fundamental al persoanei vătămate de o autoritate publică, consacrat în Constituție.

Concluzii

Din cele expuse mai sus, putem trage concluzia că la adoptarea Codului administrativ legiuitorul a avut un singur scop – anume acela de a abroga Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 2000. Această lege a fost incomodă tuturor guvernărilor din R. Moldova în ultimii 18 ani, deoarece avea toate șansele să devină un instrument eficient de asigurare a legalității în

¹ „Art. 14. Actele reale. (1) Actul real este activitatea administrativă de drept public care nu are drept scop o reglementare concretă sau abstractă, ci un rezultat real. (2) Sînt acte reale, în special, informațiile, avertizările sau recomandările autorităților publice și acțiunile întreprinse de acestea. (3) În măsura în care prevederile prezentului cod nu conțin reglementări imperative, în privința actelor reale se aplică corespunzător dispozițiile referitoare la actele administrative individuale, dacă acest lucru nu este exclus în baza diferențelor dintre actul administrativ individual și actul real”.

administrația publică, de combatere a corupției și de protejare a persoanelor vătămate prin abuzul autorităților publice.

În lipsa justiției administrative, principiul legalității în administrație, precum și principiul egalității în fața legii se transformă în simple declarații. Prin urmare, legiuitorul a adoptat în cunoștință de cauză un cadru normativ antidemocratic în domeniul administrației publice, care va fi „favorabil” doar clasei politice aflate la guvernare.

Regretabil este și faptul că, deși a mai rămas foarte puțin timp până la intrarea în vigoare a Codului administrativ, niciun subiect cu drept de sesizarea a Curții Constituționale nu a contestat acest act normativ, care contravine celor mai importante valori democratice ale statului de drept și încalcă, în mod evident, dreptul cetățenilor la o bună guvernare. Toate acestea se întâmplă fie din cauza lipsei de profesionalism și responsabilitate a celor care dețin funcții importante în autoritățile publice, fie din cauza complicității lor la procesul de subminare a puterii de stat, a principiilor democratice și chiar a existenței statului.

De o vreme constatăm că se discută mult despre raportul legalitate – oportunitate, iar în acest sens este necesar să fim atenți la o chestiune importantă: putem discuta în dreptul administrativ de oportunitate în afara legalității? Poate ar trebui să ne gândim la ceea ce în dreptul administrativ francez a fost de foarte multă vreme stabilit, și anume că oportunitatea nu este „ceva” în afara legalității; nu ne aflăm într-o sferă a nelegalului.

Ce înseamnă oportunitate, de fapt? Înseamnă să dai posibilitatea celui care lucrează în administrație să aibă mai multe opțiuni pentru a rezolva o anumită problemă, iar această prerogativă este conferită de către legiuitor. Această oportunitate nu îl scoate în afara legalității; în același timp, oportunitatea nu este independentă de legalitate. Subliniem că oportunitatea nu este nici ilegalitate, nici nelegalitate.

Anumite dispoziții din actele normative creează uneori dificultăți în interpretare. În acest sens, în momentul în care legiuitorul spune că „administrația publică poate să facă un anumit lucru ...”, atunci există libertatea de a-l face sau nu. Există însă posibilitatea ca funcționarul – odată ce realizează conduita respectivă – să folosească un exces de putere; sau să aibă o eroare manifestă, lesne observabilă de către oricine etc. Toate aceste situații ne plasează în sfera oportunității, dar nu a nelegalității.

Din aceste motive instanțele de contencios administrativ – fără a fi singurele – pot să controleze și aspectele de oportunitate, iar nu numai pe cele de nelegalitate propriu-zisă. Legalitatea propriu-zisă este de fapt o competență legală, în care legiuitorul prescrie o obligație, iar dacă nu ai îndeplinit-o, se intră în sfera nelegalului. Problemele apar în sfera oportunității, atunci când legiuitorul permite mai multe conduite.

Din păcate, deși sunt instanțe de judecată care prin deciziile adoptate ar ajuta mai mult administrația publică la clarificarea acestei relații dintre legalitate și oportunitate, se observă de foarte multe ori că nici în litigiile proprii instituțiile publice nu au o conduită utilă. Astfel, ne întâlnim cu următoarea situație: nu se prezintă nimeni din partea unui minister sau a unei instituții publice, iar întâmpinările depuse la dosar sunt sumare, formale, eliptice.

Una dintre direcțiile principale de acțiune ale unui proces este aceea că instanța trebuie ajutată să ajungă la adevăr de către ambele părți, pentru că doar prin diligența tuturor celor implicați se poate ajunge la o soluție corectă. Îmi exprim speranța ca instituțiile publice vor fi mai interesate de desfășurarea proceselor respective, și nu doar de forma definitivă și irevocabilă a deciziilor instanțelor.

În ceea ce privește raportul dintre legalitate și oportunitate, ar trebui ca doctrinarii noștri să cerceteze mai mult ceea ce doctrina din alte țări cu sisteme de drept mai solide a realizat și stabilit sub aspect conceptual, pentru a progresa și în această direcție de cercetare.

Evoluția reglementărilor privind asigurarea integrității în funcții și demnități publice reflectată în Codul administrativ

Drd. Daniela MITUȚOIU
SNSPA

I. Scurt istoric al legislației în materia incompatibilităților și conflictelor de interese în exercitarea funcțiilor și demnităților publice

Integritatea este un concept care vorbește despre acțiuni consecvente, conform valorilor, metodelor și elementelor de măsură, precum și de raportare la principii și așteptări care pot fi verificate prin rezultate. Originea cuvântului „integritate” derivă din adjectivul latin „integer” (întreg, complet), și în acest context se referă la totalitatea calităților unui individ, exprimate prin onestitate și consecvență de caracter.

Pentru a constata dacă o persoană este integră din punct de vedere etic este suficient să observăm și să analizăm acțiunile, credințele, metodele, măsurile și principiile sale. Toate derivă dintr-un singur nucleu de valori și acela este caracterul ei.

În exercitarea funcțiilor și demnităților publice integritatea este elementul central în jurul căruia gravitează toată activitatea unei persoane. Lipsa integrității duce, din perspectiva dreptului administrativ, la încălcarea regimului juridic al incompatibilităților și apariția conflictelor de interese, care – dacă nu sunt identificate și sancționate corespunzător – contribuie la apariția fenomenului numit corupție.

În România termenul de incompatibilitate apare pentru prima dată în Constituția din 1 iulie 1866, care este redactată după modelul Constituției din 25 februarie 1835 a Regatului Belgian. În conținutul art. 42 se pomenește doar despre faptul că „Legea electorală determină incompatibilitățile”.

La fel, în Constituția adoptată în anul 1938, la art. 62 – după enunțarea condițiilor care trebuiesc îndeplinite spre a fi eligibil în Adunarea Deputaților – se precizează: „Incapacitățile, decăderile temporare ori definitive și incompatibilitățile se vor stabili prin legea electorală”.

În Constituția României în vigoare sunt prevăzute incompatibilități și interdicții pentru câteva categorii de funcții și demnități: Președintele României, membrii Guvernului, judecătorii Curții Constituționale, membrii Curții de Conturi, Avocatul Poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică.

În 1996 au fost introduse declarațiile de avere pentru funcționari publici, magistrați și funcții electivă (Legea nr. 115 din 1996). Declarațiile erau păstrate în plicuri sigilate și erau deschise doar dacă existau plângeri cu privire la diferențele dintre averea declarată și cea reală, neexistând o transparență. Trebuie menționat că declarația de avere nu era însoțită de o declarație de interese.

În 2000 a intrat în vigoare Legea nr. 78 privind prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, aceasta aplicându-se următoarelor persoane: cele care exercită o funcție publică, indiferent de modul în care au fost investite, în cadrul autorităților publice sau instituțiilor publice (*lit. a*); cele care îndeplinesc, permanent sau temporar, potrivit legii, o funcție sau o însărcinare, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, în cadrul serviciilor publice, regiilor autonome, societăților comerciale, companiilor naționale, societăților naționale, unităților cooperatiste sau al altor agenți economici (*lit. b*); cele care exercită atribuții de control, potrivit legii; cele care acordă asistență specializată unităților prevăzute la *lit. a*) și *b*), în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența; cele care, indiferent de calitatea lor, realizează, controlează sau acordă asistență specializată, în măsura în care participă la luarea deciziilor sau le pot influența, cu privire la: operațiuni care antrenează circulația de capital, operațiuni de bancă, de schimb valutar sau de credit, operațiuni de plasament, în burse, în asigurări, în plasament mutual ori privitor la conturile bancare și cele asimilate acestora, tranzacții comerciale interne și internaționale; cele care dețin o funcție de conducere într-un partid sau într-o formațiune politică, într-un sindicat, într-o organizație patronală ori într-o asociație fără scop lucrativ sau fundație; și alte persoane fizice decât cele prevăzute mai sus, în condițiile prevăzute de lege.

Persoanele prevăzute mai sus, precum și persoanele care dețin o funcție de conducere – de la directori inclusiv, în sus – în cadrul regiilor autonome, companiilor naționale, societăților naționale, societăților comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar, instituțiilor publice implicate în realizarea procesului de privatizare, Băncii Naționale a României, băncilor la care statul este acționar majoritar, au obligația să își declare averea în condițiile prevăzute de Legea nr. 115 din 1996.

În 2001, Guvernul a inițiat prima Strategie Națională Anticorupție, cu scopul de a lupta împotriva corupției și de a reforma statul, promovând o serie de reglementări privitoare la declarațiile de avere și conflictele de interese.

În scopul creșterii transparenței în administrația publică a apărut Legea nr. 544 din 2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și Legea nr. 52 din 2003 privind transparența decizională în administrația publică.

Având în vedere implicațiile fenomenului corupției asupra societății, prevenirea și combaterea acestui fenomen necesită – pe plan legislativ – o abordare multidisciplinară și sistematică, pornind de la reglementarea

aspectelor de drept penal, până la disciplinarea raporturilor de drept comercial și asigurarea transparenței în viața economică¹.

În acest scop a fost adoptată Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției nr. 161 din 2003, care reglementează regimul incompatibilităților privind demnitățile publice și funcțiile publice prin dispozițiile Titlului IV. Se completează astfel cadrul legal instituit în țara noastră pentru prevenirea și combaterea folosirii abuzive a funcțiilor publice, a obținerii unor câștiguri necuvenite în exercitarea acestora. Totodată, prevederile Titlului IV se înscriu pe linia documentelor internaționale în materie și se regăsesc în mare măsură în unele legislații europene, cum este aceea italiană, cehă, spaniolă, portugheză.

În cadrul dispozițiilor generale se stabilește sfera persoanelor cărora li se aplică reglementările referitoare la conflictul de interese și la incompatibilități: Președinte al României; deputat și senator; consilier prezidențial și consilier de stat din Administrația Prezidențială; prim-ministru, ministru, ministru delegat, secretar de stat, subsecretar de stat și funcțiile asimilate acestora, prefect și subprefect; magistrați; aleși locali; funcționari publici.

Prin intrarea în vigoare a Legii nr. 144 din 2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, categoria persoanelor care au obligația declarării averii și a intereselor a fost extinsă, astfel având această sarcină: Președintele României; consilierii prezidențiali și consilierii de stat; deputații și senatorii; membrii Guvernului, secretarii de stat, subsecretarii de stat, asimilații acestora, precum și consilierii de stat din aparatul de lucru al primului-ministru; membrii Consiliului Superior al Magistraturii; judecătorii, procurorii, magistrații-asistenți, asimilați acestora, precum și asistenții judiciari; personalul auxiliar de specialitate din cadrul instanțelor judecătorești și parchetelor; judecătorii Curții Constituționale; membrii Curții de Conturi și personalul Curții de Conturi; președintele Consiliului Legislativ și președinții de secție; Avocatul Poporului și adjuncții săi; președintele și vicepreședintele Autorității Naționale de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal; membrii Consiliului Concurenței; membrii Colegiului Consiliului Național pentru Studierea Arhivelor Securității; membrii Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare; membrii Consiliului Comisiei de Supraveghere a Asigurărilor; membrii Consiliului Comisiei de Supraveghere a Sistemului de Pensii Private; membrii Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării; membrii Consiliului Național al Audiovizualului; membrii consiliilor de administrație și ai comitetelor directoare ale Societății Române de Radiodifuziune și Societății Române de Televiziune; membrii Consiliului

¹ Expunere de motive la Legea privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției.

Național de Integritate, precum și președintele și vicepreședintele Agenției Naționale de Integritate; directorul general și membrii consiliului director al Agenției Naționale de Presă – ROMPRES; directorul Serviciului Român de Informații, prim-adjunctul și adjunctii săi; directorul Serviciului de Informații Externe și adjunctii săi; personalul diplomatic și consular; directorul Serviciului de Protecție și Pază, prim-adjunctul și adjunctul său; directorul Serviciului de Telecomunicații Speciale, prim-adjunctul și adjunctii săi; aleșii locali; persoanele cu funcții de conducere și de control, precum și funcționarii publici, inclusiv cei cu statut special, care își desfășoară activitatea în cadrul tuturor autorităților publice centrale ori locale sau, după caz, în cadrul tuturor instituțiilor publice; persoanele cu funcții de conducere și de control din cadrul unităților sistemului de învățământ de stat și al unităților de stat din sistemul de sănătate publică; personalul încadrat la cabinetul demnitarului, precum și personalul încadrat la cancelaria prefectului; membrii consiliilor de administrație, ai consiliilor de conducere sau ai consiliilor de supraveghere, precum și persoanele care dețin funcții de conducere în cadrul regiilor autonome de interes național sau local, companiilor și societăților naționale sau, după caz, al societăților comerciale la care statul sau o autoritate a administrației publice locale este acționar majoritar sau semnificativ; guvernatorul, prim-viceguvernatorul, viceguvernatorii, membrii consiliului de administrație, angajații cu funcții de conducere ai Băncii Naționale a României, precum și personalul din conducerea băncilor la care statul este acționar majoritar sau semnificativ; personalul instituțiilor publice implicate în realizarea procesului de privatizare; președinții, vicepreședinții, secretarii și trezorerii federațiilor și confederațiilor sindicale.

Prin decizia Curții Constituționale nr. 415 din 14 aprilie 2010 au fost declarate neconstituționale o serie de articole-cheie ale Legii 144 din 2007, motiv pentru care, ulterior, a fost adoptat un nou act normativ – respectiv Legea nr. 176 din 1 septembrie 2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea Legii nr. 144 din 2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative.

Această lege, în vigoare și în prezent, a venit să completeze lista categoriilor de persoane care au obligația declarării averii și a intereselor, așa cum erau prevăzute în Legea nr. 144 din 2007, fiind introduși: președinții Camerelor Parlamentului; membrii din România în Parlamentul European și membrii în Comisia Europeană din partea României; primul-ministru; membrii Consiliului Economic și Social; personalul angajat cu contract individual de muncă, implicat în realizarea procesului de privatizare, precum și personalul instituțiilor și autorităților publice, inclusiv personalul angajat cu contract individual de muncă, care administrează sau implementează programe ori proiecte finanțate din fonduri externe sau din fonduri bugetare; prefecții și subprefecții; candidații pentru funcțiile de Președinte al României, deputat, senator, consilier județean, consilier local, președinte al consiliului județean sau primar.

O modificare de observat: dacă în Legea nr. 144 din 2007 era prevăzut personalul încadrat la cabinetul demnitarului, pe toate palierele, în Legea nr. 176 din 2010 aria a fost restrânsă la personalul încadrat la cabinetul demnitarului în administrația publică centrală.

De asemenea, în ambele legi, obligația privind declararea averii și a intereselor revine și celorlalte categorii de persoane care sunt numite în funcție de Președintele României, de Parlament, de Guvern sau de primul-ministru, cu excepția celor care ocupă funcții aparținând cultelor religioase.

În prezent se creează numeroase confuzii între incompatibilități și conflictul de interese. Conflictul de interese generează o stare de incompatibilitate *lato sensu*, dar – sub aspectul cauzelor care determină această incompatibilitate, conflictul de interese se deosebește prin faptul că factorul determinant nu este neapărat o situație juridică sau o activitate incompatibilă cu activitatea care este realizată în cadrul atribuțiilor de serviciu, ci un interes personal de natură patrimonială, care ar putea influența îndeplinirea cu obiectivitate a atribuțiilor care îi revin potrivit Constituției și altor acte normative.

Principiile care stau la baza prevenirii conflictului de interese în exercitarea demnităților publice și funcțiilor publice sunt: imparțialitatea, integritatea, transparența deciziei și supremația interesului public.

Incompatibilitățile reflectă acele situații în care un oficial public ocupă mai multe funcții în același timp, deși acest cumul este interzis de lege.

Cuvântul incompatibilitate vine din latinescul „in” = ne și „compatibilis” = potrivit, și este definit ca fiind¹ „interdicția legală pentru o persoană ce a ocupat două funcții, în principiu contradictorii; – situația expres prevăzută de lege care interzice unei persoane numite/alese într-o funcție publică să exercite în același timp o altă funcție publică; – Interdicția (1) are ca scop asigurarea independenței de acțiune a persoanei ce ocupă funcția publică, precum și rolul de a-i ocroti probitatea profesională și morală”.

Forme empirice de reglementare a incompatibilităților și conflictelor de interese au existat în legislația țării noastre încă din anul 1866, dar un mecanism complex de control cu competențe în respectarea regimului juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese a fost instituit târziu, în anul 2007, prin înființarea Agenției Naționale de Integritate.

Acesta este momentul la care a crescut nivelul de integritate în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, Agenția Națională de Integritate devenind singura instituție competentă să evalueze și să constate nerespectarea regimului juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese. Un rol important al Agenției constă în numeroase acțiuni de prevenție și de instruire a persoanelor responsabile cu implementarea dispozițiilor Legii nr. 176 din 2010.

¹ A. Parlăgi, *Dicționar de administrație publică*, Editura Economică, București, 2000, p. 78.

II. Analiză comparativă a incompatibilităților și conflictelor de interese în exercitarea funcțiilor și demnităților publice în legislația actuală și în Codul Administrativ, așa cum a fost adoptat la data de 09.07.2018

În scopul de a se realiza un proiect de cod administrativ viabil au avut loc în decursul mai multor ani ședințe ale grupurilor de lucru la Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și la Agenția Națională a Funcționarilor Publici, punându-se în discuție și analizându-se propunerile instituțiilor prezente de modificare și de armonizare a dispozițiilor legale din diverse legi aflate în vigoare în prezent.

Astfel, instituțiile competente să asigure respectarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, având în vedere principiile care guvernează exercitarea funcțiilor publice, pentru unitate de reglementare și tratament pentru toate categoriile de funcții – prin raportare și la dispozițiile art. 25 din Legea nr. 176 din 2010 – au propus reglementarea situației interdicției de 3 ani de a ocupa o funcție publică în urma stabilirii unei stări de incompatibilitate sau conflict de interese drept condiție de numire în funcțiile și demnitățile publice. Propunerea de a condiționa numirea în funcții și demnități publice de existența interdicției de 3 ani nu a fost preluată în Codul administrativ, cu excepția aleșilor locali.

De asemenea, a fost propusă reglementarea pentru toate categoriile de funcții a conflictului de interese ca fiind generat de legături de rudenie până la gradul al II-lea, propunere care a fost preluată în Codul Administrativ.

La o analiză simplă a Codul administrativ, sunt de reținut următoarele modificări legislative, cu impact major asupra activității instituțiilor publice:

Art. 17 prevede că pot fi membri ai Guvernului persoanele care îndeplinesc, cumulativ, următoarele condiții: au cetățenia română și domiciliul în țară; se bucură de exercițiul drepturilor electorale; nu au suferit condamnări penale, cu excepția situației în care a intervenit reabilitarea.

Art. 39 prevede în alin. (2) că membrul Guvernului care se află în conflict de interese în condițiile alin. (1) este obligat să se abțină de la luarea deciziei sau de la participarea la luarea deciziei, de la emiterea actului administrativ sau încheierea actului juridic respectiv care ar putea produce un folos material pentru sine sau pentru soț, soție ori rude până la gradul al II-lea.

În prezent, în Legea nr. 161 din 2003, la art. 72 alin. (1) dispozițiile prevăd că persoana care exercită funcția de membru al Guvernului, secretar de stat, subsecretar de stat sau funcții asimilate acestora, prefect ori subprefect este obligată să nu emită un act administrativ sau să nu încheie un act juridic ori să nu ia sau să nu participe la luarea unei decizii în exercitarea funcției publice de autoritate, care produce un folos material pentru sine, pentru soțul său ori rudele sale de gradul I.

Art. 42 prevede că funcția de membru al Guvernului încetează în dacă acesta se află în stare de incompatibilitate, constatată ca urmare a unui raport de evaluare definitiv sau unei hotărâri judecătorești definitive, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

Se observă că nu este prevăzut și conflictul de interese ca o cauză de încetare a funcției publice.

Art. 60 prevede în alin. (4) și (5): Constatarea stării de incompatibilitate și a conflictului de interese se face în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice (alin. 4). În cazul în care se constată, în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, existența stării de incompatibilitate pentru secretarii de stat, subsecretarii de stat sau pentru persoanele care îndeplinesc funcții asimilate acestora, Prim-ministrul dispune eliberarea din funcție (alin. 5).

Nu este prevăzut și conflictul de interese ca o cauză de încetare a funcției publice.

Cu privire la aleșii locali, redăm câteva puncte din expunerea de motive la Codul administrativ, ulterior venind cu exemple concrete de modificări: Cazurile și modalitățile de constatare a suspendării, respectiv încetării de drept a mandatelor aleșilor locali și procedurile aplicabile, în prezent reglementate în mai multe acte normative, fac necesară gruparea tuturor cazurilor de acest gen și detalierea procedurii de constatare. De asemenea, se constată o situație de vid legislativ în ceea ce privește sancțiunea concretă aplicabilă în cazul aleșilor locali care se află în situație de conflict de interese. În prezent, actele normative care conțin dispoziții privind conflictul de interese în care se pot afla aleșii locali nu precizează sancțiunea aferentă unei astfel de încălcări a respectivelor dispoziții. În practică există diferențe în funcție de evenimente și de autoritățile constatatoare privind momentul constatării încetării de drept a mandatului aleșilor locali, ceea ce face necesară reglementarea modalității de stabilire a acestui moment, pentru fiecare caz de încetare de drept a mandatului în parte. Procedura de constatare a încetării mandatului aleșilor locali ca urmare a constatării unei stări de incompatibilitate nu este clară, în practică generând o serie de probleme. Revizuirea procedurii aplicabile în situațiile de incompatibilitate în care se pot afla aleșii locali cu precizarea: momentului la care intervin (în funcție de specificul fiecărei situații) și a obligațiilor alesului local și rolului Agenției Naționale de Integritate. Clarificarea cazurilor care constituie situații de conflict de interese pentru aleșii locali - conflictul de interese se manifestă atunci când, în exercitarea funcției, alesul local chemat să ia o decizie sau să participe la luarea unei decizii, să emită/adopte un act administrativ sau să încheie un act juridic are un interes personal de natură patrimonială; precizarea expresă a sancțiunii aplicabile alesului local ca urmare a constatării existenței unei situații de conflict de interese (încetarea de drept a mandatului). Armonizarea reglementărilor privind obligația depunerii declarațiilor de interese și a declarațiilor de avere de către aleșii locali, a

procedurii și a sancțiunilor aplicabile. Astfel, aleșii locali vor depune aceleași declarații de interese și declarații de avere, în aceleași termene cu celelalte categorii de personal¹.

Art. 114 prevede în alin. (1) că mandatele consilierilor locali declarați aleși sunt validate în cel mult 25 de zile de la data desfășurării alegerilor pentru autoritățile administrației publice locale de judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri, în procedură necontencioasă, prin încheiere pronunțată în camera de consiliu, fără a fi aplicabilă procedura de regularizare a cererii. De asemenea, alin. (2) dispune că mandatul unui consilier local este validat dacă, la data pronunțării încheierii, consilierul local declarat ales îndeplinește cumulativ mai multe condiții, printre care aceea că nu se află sub interdicția de 3 ani de a ocupa o funcție publică sau o demnitate publică în urma stabilirii unei stări de incompatibilitate sau de conflict de interese, interdicție stabilită în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, fapt dovedit prin declarație pe proprie răspundere (*lit. g*).

Art. 149 prevede în alin. (2) că invalidarea alegerii primarului se poate pronunța în cazul în care se constată, potrivit legii privind alegerea autorităților administrației publice locale, încălcarea condițiilor de eligibilitate sau dacă alegerea acestuia s-a făcut prin fraudă electorală ori dacă persoana se află sub interdicția de 3 ani de a ocupa o funcție publică sau o demnitate publică în urma stabilirii unei stări de incompatibilitate sau de conflict de interese, interdicție stabilită în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

Ca elemente de noutate, în codul pe care-l analizăm, menționăm următoarele modificări: mandatul tuturor aleșilor locali, inclusiv consilierii locali și județeni, este validat de către judecătoria în a cărei rază teritorială se află circumscripția electorală pentru care au avut loc alegeri; funcția de primar și funcția de viceprimar sunt funcții de demnitate publică; mandatul aleșilor locali este validat dacă persoana nu se află sub interdicția de 3 ani de a ocupa o funcție publică sau o demnitate publică în urma stabilirii unei stări de incompatibilitate sau de conflict de interese, interdicție stabilită în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

Art. 160 prevede în alin. (1) lit. b) că mandatul primarului încetează de drept în urma constatării în condițiile legii, a unei stări de incompatibilitate; iar în alin. (7) că în toate cazurile de încetare înainte de termen a mandatului de primar, prefectul emite un ordin prin care constată încetarea mandatului primarului. Ordinul are la bază un referat semnat de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și actele din care rezultă motivul legal de încetare a mandatului.

¹ Expunerea de motive la Codul administrativ.

În proiectul de cod se reținuse drept condiție de încetare a mandatului: constatarea, în condițiile legii, a unei stări de incompatibilitate sau a nerespectării prevederilor referitoare la conflictul de interese. În cod nu se preia și conflictul de interese.

Art. 204 prevede în alin. (2) lit. b): calitatea de consilier local, respectiv cea de consilier județean încetează de drept înainte de expirarea duratei normale a mandatului, în urma constatării, în condițiile legii, a unei stări de incompatibilitate;

În proiectul de cod s-a reținut drept condiție de încetare a mandatelor aleșilor locali: constatarea, în condițiile legii, a unei stări de incompatibilitate sau a nerespectării prevederilor referitoare la conflictul de interese. În forma finală a codului, conflictul de interese nu mai reprezintă motiv de încetare de drept a mandatului.

De asemenea, nu putem fi de acord cu menținerea dispozițiilor prin care se stipulează că prefectul emite un ordin prin care constată încetarea mandatului primarului înainte de termen în baza unui referat semnat de secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, această procedură fiind extrem de greoaie, uneori chiar imposibilă, având în vedere gradul de subordonare al secretarului față de primar.

Art. 224 prevede în alin. (1) lit. b) că funcția de primar și funcția de primar general sunt incompatibile cu exercitarea calității de funcționar public sau angajat cu contract individual de muncă, contract de management indiferent de durata acestuia, cu excepția calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social;

A fost introdus contractul de management, omisiunea acestuia din forma actuală a textului de lege reprezentând o oportunitate pentru diverse persoane de a încheia contracte de muncă sub această titulatură cu instituții publice, regii autonome sau societăți comerciale cu capital de stat, pentru a nu intra sub incidența dispozițiilor legale privind reglementarea regimului juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese.

Art. 225 prevede că în alin. (1) lit. b) și c) că funcția de consilier local sau de consilier județean este incompatibilă cu exercitarea calității de funcționar public, sau de angajat cu contract individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului din unitatea administrativ-teritorială respectivă sau în aparatul de specialitate al consiliului județean ori al instituției prefectului din județul respectiv, cu excepția calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social.

Având în vedere conținutul efectiv al muncii prestate și natura puternic socială și umană a activității desfășurate, s-a propus exceptarea de la aplicarea dispozițiilor actuale a situațiilor în care este vorba despre deținerea funcției de primar și a calității de angajat cu contract individual de muncă sau alt tip de contract în funcția de asistent social, respectiv pentru deținerea calității de consilier local sau de consilier județean și a calității de angajat cu contract

individual de muncă în aparatul de specialitate al primarului sau al consiliului județean, după caz, ori în instituția prefectului din județul respectiv, în funcția de asistent social.

De asemenea, în alin. (4) și (5) se prevede: consilierii locali și consilierii județeni care au funcția de președinte, vicepreședinte, director general, director, manager, administrator, membru al consiliului de administrație sau cenzor ori alte funcții de conducere, precum și calitatea de acționar sau asociat la societățile cu capital privat sau cu capital majoritar de stat ori cu capital al unei unități administrativ-teritoriale nu pot încheia contracte comerciale de prestări de servicii, de executare de lucrări, de furnizare de produse sau contracte de asociere cu autoritățile administrației publice locale din care fac parte, cu instituțiile sau regiile autonome de interes local aflate în subordinea ori sub autoritatea consiliului local sau județean respectiv ori cu societățile înființate de consiliile locale sau consiliile județene respective (alin. 4); iar prevederile alin. (4) se aplică și în cazul în care funcțiile sau calitățile respective sunt deținute de soțul sau rudele până la gradul al II-lea ale alesului local.

Dispozițiile de mai sus sunt o preluare a prevederilor art. 90 din Legea nr. 161 din 2003 și reprezintă un tip de incompatibilitate, specifică consilierilor locali și județeni, care nu constă în deținerea simultană a două funcții. Ele se vor aplica și persoanelor încadrate cu contract individual de muncă sau în baza unui contract de management în cadrul aparatului de specialitate al primarului și al președintelui consiliului județean, precum și cel al regiilor autonome aflate sub autoritatea consiliilor locale și consiliilor județene ori al societăților înființate de consiliile locale sau consiliile județene. De menționat modificarea gradului de rudenie până la gradul al II-lea pentru toate categoriile. Trebuie precizat faptul că, paradoxal, primarului și președintelui consiliului județean nu le sunt aplicate aceste dispoziții – nici în vechea legislație, nici în noul cod.

Art. 228 prevede că alesul local este în conflict de interese în situația în care trebuie să emită un act administrativ sau să participe la emiterea ori adoptarea unui act administrativ sau să încheie ori să participe la încheierea unui act juridic și are un interes personal de natură patrimonială (alin. 1); iar dacă se află în situație de conflict de interese în condițiile alin. (1) are obligația să se abțină de la emiterea sau participarea la emiterea ori adoptarea actului administrativ, de la încheierea sau participarea la încheierea actului juridic respectiv, care ar putea produce un folos material pentru sine sau pentru: soț, soție sau rude ori afini până la gradul al II-lea inclusiv (*lit. a*); respectiv orice persoană fizică sau juridică față de care alesul local are calitatea de debitor al unei obligații (*lit. b*) a alineatului.

De menționat că în art. 46 din Legea nr. 215 din 2001 se ajungea până la gradul al IV-lea de rudenie, fiind în plus incluși și afinii până la același grad. De asemenea, în Legea nr. 393 din 2004 era orice persoană fizică sau juridică cu care au o relație de angajament, indiferent de natura acestuia. Înlocuirea cu sintagma „față de care alesul local are calitatea de debitor al unei obligații” nu face decât

să îngreuneze rolul organelor abilitate de a demonstra presupusa calitate și să restrângă aria posibilelor situații de încălcare a regimului juridic al conflictelor de interese.

Art. 242 prevede că fiecare unitate administrativ-teritorială și subdiviziune administrativ-teritorială a municipiilor are un secretar general salarizat din bugetul local, funcționar public de conducere, cu studii superioare juridice sau administrative, ce asigură respectarea principiului legalității în activitatea de emitere și adoptare a actelor administrative, stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului sau, după caz, al consiliului județean, continuitatea conducerii și realizarea legăturilor funcționale între compartimentele din cadrul acestora. Secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale se bucură de stabilitate în funcție.

În urma discuțiilor avute în cadrul ședințelor grupurilor de lucru pe marginea statutului secretarului unității administrativ-teritoriale, în sensul revenirii la numirea, respectiv revocarea sa din funcție de către prefect, analizând noua titulatură de secretar general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale și stabilitatea de care se bucură acesta în funcție, coroborat cu definiția dată în partea de început a Codului administrativ aparatului de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean – „totalitatea compartimentelor funcționale, fără personalitate juridică, de la nivelul unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, precum și secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale; primarul, consilierii personali sau personalul din cadrul cabinetului acestuia, președintele consiliului județean, consilierii personali sau personalul din cadrul cabinetului acestuia, viceprimarul, vicepreședintele consiliului județean, administratorul public nu fac parte din aparatul de specialitate”, nu putem să nu ne întrebăm cum va putea fi respectat principiul legalității în activitatea unităților administrativ-teritoriale, prin includerea secretarului general în aparatul de specialitate al primarului, respectiv al consiliului județean. În acest mod s-a realizat o subordonare directă a secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale față de primar, respectiv președintele consiliului județean.

Art. 250 prevede că funcțiile de prefect și de subprefect sunt funcții de demnitate publică.

*Din expunerea de motive la Codul administrativ se înțelege care a fost raționamentul care a stat la baza eliminării statutului de înalt funcționar public în cazul prefectului și subprefectului, și înlocuirea cu funcția de demnitate publică: „Noua reglementare accentuează responsabilitatea Guvernului cu privire la numirea în funcțiile de prefect și subprefect a persoanelor care îndeplinesc cerințele privind competența și integritatea necesare exercitării acestor funcții, iar rezultatele activității desfășurate de prefecti și de subprefecti pot deveni aspecte relevante pentru angajarea răspunderii politice a Guvernului, în condițiile proiectului Codului administrativ. Trebuie avut în vedere și faptul că prefectul conduce, în condițiile prevăzute în proiect, *Instituția prefectului*, care este o instituție publică cu personalitate juridică, condusă de o persoană*

ce ocupă o funcție de demnitate publică. Astfel, statutul prefectului este substanțial diferit de cel al secretarului general al unui minister care este înalt funcționar public, este subordonat ministrului și are ca principală atribuție asigurarea legăturii operative dintre ministru și conducătorii compartimentelor din minister. Având în vedere statutul subprefectului de înlocuitor de drept al prefectului, este necesar ca atât prefectul, cât și subprefectul să ocupe o funcție de demnitate publică. Clarificarea procedurii aplicabile în situațiile de incompatibilitate – constatarea stării de incompatibilitate se realizează de către Agenția Națională de Integritate, aplicarea sancțiunii - încetarea mandatului – se realizează de către Guvern la propunerea prim-ministrului”¹.

Această modificare legislativă a fost aspru criticată în sesizarea de neconstituționalitate înaintată de către un grup de parlamentari Curții Constituționale a României, cu următorul conținut: Ulterior modificării din anul 2003, Legea nr. 188 din 1999 prevedea că „în funcțiile de prefect și subprefect pot fi numite persoane care îndeplinesc condițiile pentru a fi numite ca înalți funcționari publici, începând cu anul 2006, în mod eșalonat, pe baza hotărârii de Guvern”, dovadă că această transformare nu a fost concepută ca un proces mecanic și formal, legea impunând ca persoanele respective să întrunească mai întâi condițiile pentru a deveni înalți funcționari publici, apoi să susțină un concurs de recrutare, iar la final să fie numiți în funcții, în mod eșalonat, pe măsura organizării și promovării examenelor respective. Mai mult decât atât, prefectilor și subprefectilor li s-a interzis să facă parte din partide politice sau din organizații cărora le este aplicabil un regim juridic similar, sub sancțiunea destituirii din funcția publică, măsură care a fost păstrată până în prezent.

Învederăm că această modificare a Legii nr. 188 din 1999 a fost una dintre condițiile pe care țara noastră a trebuit să le îndeplinească pentru închiderea capitolului de negociere «Reforma Administrației Publice» din documentul de poziție comună România – Uniunea Europeană, care a stat la baza Tratatului de Aderare. Prin această măsură, România a garantat Uniunii Europene faptul că, prin reprezentanții Guvernului în teritoriu, controlul de legalitate este exercitat de către profesioniști, neutri din punct de vedere politic, asigurându-se astfel conformitatea cu legislația comunitară asupra actelor emise de autoritățile administrației publice locale.

Cu toate acestea, art. 250 și art. 396 din Legea privind Codul administrativ al României elimină prefectul și subprefectul din categoria înalților funcționari publici și le transformă în funcții de demnitate publică, ceea ce contravine pozițiilor exprimate de Comisia Europeană și angajamentelor asumate de România în perioada de preaderare”².

¹ Expunerea de motive la Codul administrativ.

² Sesizare de neconstituționalitate a Legii privind Codul administrativ al României, formulată de un număr de 44 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România, Grupului parlamentar al Partidului Mișcarea Populară și șase deputați neafiliați, depusă la Curtea Constituțională la data de 16.07.2018.

Art. 397 prevede în alin. (2) secretarul general al unității administrativ-teritoriale, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale sunt funcții publice de conducere specifice. În proiectul codului, în art. 443 alin. (3) se precizează că înalților funcționari publici și secretarilor unităților administrativ-teritoriale, respectiv ai subdiviziunilor administrativ-teritoriale le este interzis să facă parte din partide politice, organizații cărora le este aplicabil același regim juridic ca și partidelor politice sau din fundațiile ori asociațiile care funcționează pe lângă partidele politice, sub sancțiunea destituirii din funcția publică.

Dispozițiile de mai sus vin în sprijinul teoriei conform căreia Secretarul general al unității administrativ-teritoriale nu trebuie să aibă nicio apartenență politică și să nu fie subordonat direct primarului, respectiv președintelui consiliului județean, tocmai în scopul de a asigura legalitatea întregii activități.

Prin art. 244 se prevede că la nivelul comunelor, orașelor, municipiilor și județelor, primarul, respectiv președintele consiliului județean poate propune consiliului local, consiliului județean, după caz, înființarea funcției de conducere de administrator public, în limita numărului maxim de posturi aprobate. Dezvoltând dispozițiile, în art. 246 se învederează că administratorul public are obligația să întocmească declarații de avere și declarații de interese și să le depună în condițiile legislației privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice; regimul juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese aplicabil funcționarilor publici se aplică similar și funcției de administrator public.

Practica a demonstrat faptul că persoanele demise din funcțiile publice – după ce s-a constatat că au încălcat regimul juridic al incompatibilităților sau conflictelor de interese (în special primarii) – ocupau ulterior funcția de administrator public, considerând că este o funcție contractuală de execuție care nu are obligația de a depune declarații de avere și de interese.

În Codul administrativ s-a reglementat situația juridică a acestei categorii de funcții, fiind eliminată astfel posibilitatea de a da naștere la interpretări și la posibilitatea de a fi eludată legea prin ocuparea funcției de administrator public de către persoane aflate sub interdicția de trei ani. Astfel a fost precizată expres natura funcției – ca fiind funcție de conducere – căreia îi sunt aplicabile dispozițiile privind regimul juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese de la funcționarii publici.

Art. 469 conține alte câteva prevederi importante pentru materia prezentului studiu. Astfel, funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot exercita funcții sau activități în domeniul didactic și al formării profesionale, al cercetării științifice, al creației literar-artistice. În sensul prezentului Cod, prin activități în domeniul didactic și al formării profesionale se înțeleg activitățile desfășurate de funcționarii publici care ocupă funcții didactice în instituțiile de învățământ de stat sau private autorizate/acreditate în condițiile legii ori care au calitatea de formator,

mentor sau persoană resursă în cadrul programelor de formare profesională a adulților organizate în condițiile actelor normative din domeniul formării profesionale, ori care au calitatea de specialist în comisiile de examinare sau de evaluator în comisiile de evaluare/monitorizare în cadrul programelor de formare profesională a adulților, organizate în condițiile actelor normative din domeniul formării profesionale a adulților. Funcționarii publici care desfășoară activitățile de mai sus au obligația de a respecta programul de lucru prevăzut de lege sau de reglementările proprii ale instituțiilor în cadrul cărora sunt numiți. Funcționarii publici, funcționarii publici parlamentari și funcționarii publici cu statut special pot desfășura activități și în alte domenii de activitate din sectorul privat în cadrul unor entități legal recunoscute din domeniul privat sau, după caz, în mod individual, care nu sunt în legătură directă cu atribuțiile exercitate, potrivit fișei postului, ca funcționar public, funcționar public parlamentar sau funcționar public cu statut special.

În Codul administrativ se vine cu explicația clară a sintagmei „activități în domeniul didactic și formării profesionale”, astfel încât vor fi eliminate pe viitor interpretările contradictorii. Astfel, funcționarii publici pot avea calitatea de formator, mentor sau persoană resursă în cadrul programelor de formare profesională a adulților organizate în condițiile actelor normative din domeniul formării profesionale. Cu privire la activitățile pe care le pot desfășura în domeniul privat, modificarea cu care vine codul constă în eliminarea legăturii indirecte cu atribuțiile exercitate, potrivit fișei postului, de către toate categoriile de funcționari publici, legătură care era oricum greu de stabilit și care dădea voie la interpretări din partea instituției care efectuează evaluarea.

Printre condițiile de ocupare a unei funcții publice, art. 472 lit. i) prevede ca persoanei în cauză să nu îi fie interzis dreptul de a ocupa o funcție publică sau de a exercita profesia ori activitatea în executarea căreia a săvârșit fapta, prin hotărâre judecătorească definitivă, în condițiile legii. Dezvoltând reglementarea, la lit. b) a art. 527 se prevede că destituirea din funcția publică se dispune, în condițiile art. 500, prin act administrativ al persoanei care are competența legală de numire în funcția publică, ca sancțiune disciplinară aplicată pentru motive imputabile funcționarului public, dacă s-a ivit un motiv legal de incompatibilitate, iar funcționarul public nu acționează pentru încetarea acestuia într-un termen de 15 zile calendaristice de la data intervenirii cazului de incompatibilitate; situația de incompatibilitate se constată în condițiile legii privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

Așa cum se observă, nici la funcționarii publici nu a fost introdusă în mod expres interdicția de trei ani de a ocupa o funcție publică, ca și condiție la numire, iar ca motiv de destituire a fost reținută numai situația de incompatibilitate, fără a se avea în vedere și încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese.

III. Codul administrativ între necesitate și constituționalitate

Asigurarea integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice este un domeniu care se reflectă cel mai bine în evoluția cadrului legislativ specific și în evoluția cazurilor de încălcare a regimului juridic al incompatibilităților și conflictelor de interese.

Cadrul legislativ privind integritatea publică este puternic afectat de paralelismul de reglementare, de imprevizibilitatea normelor și de numeroase vicii de constituționalitate (unele potențiale și unele deja constatate).

Intenția Guvernului României de a codifica cadrul legal din domeniul administrației publice – prin intermediul unui Cod administrativ și al unui Cod de procedură administrativă – a fost statuată încă din anul 2001, în cadrul programelor de guvernare și al programelor legislative ale Guvernului.

După circa 10 ani de lucru la o formă a Codului administrativ care s-a dorit să cuprindă toată legislația specifică administrației publice – atât centrală, cât și locală – la data de 09.07.2018, a fost adoptată Legea privind Codul administrativ al României (PL-x nr. 369/2018) de către Camera Deputaților (camera decizională), ulterior fiind trimis spre promulgare la Președintele României.

Întrucât Legea privind Codul administrativ este extrem de importantă, cu un impact major asupra tuturor categoriilor de personal din administrația publică centrală și locală și asupra instituțiilor publice/autorităților publice cărora li se aplică în mod direct, pentru o reglementare corectă și imparțială, împotriva ei au fost formulate două obiecții de neconstituționalitate, astfel:

– o sesizare a fost formulată de către un număr de 44 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România, Grupului parlamentar al Partidului Mișcarea Populară și șase deputați neafiliați - depusă la Curtea Constituțională la data de 16.07.2018.

– o sesizare a fost formulată de către Președintele României - depusă la Curtea Constituțională la data de 02.08.2018.

Plenul Curții Constituționale a luat în dezbateră, în cadrul controlului anterior promulgării, ambele obiecții de neconstituționalitate, întrucât s-a constatat că există identitate de obiect.

În urma deliberărilor, Curtea Constituțională, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate și a constatat că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională, în ansamblul ei, fiind contrară prevederilor art. 141 raportat la art. 1 alin. (5), precum și celor ale art. 61 alin. (2) și ale art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție.

Pentru a pronunța această soluție, Curtea a constatat, pe de o parte, că legea criticată a fost adoptată fără ca avizul Consiliului Economic și Social să fi fost solicitat cu prilejul declanșării procedurii parlamentare de legiferare, astfel cum prevede art. 141 raportat la art. 1 alin. (5) din Constituție, cu referire la art. 1 alin. (1) și art. 2 alin. (1) și (2) din Legea nr. 248 din 2013 privind organizarea

și funcționarea Consiliului Economic și Social. Pe de altă parte, Curtea a reținut că unele texte au fost adoptate de Camera Deputaților, în calitate de for decizional, cu nerespectarea principiului bicameralismului, prevăzut de art. 61 alin. (2) din Legea fundamentală, și/sau a regulilor privind distribuirea competențelor decizionale între cele două Camere, rezultate din prevederile art. 75 alin. (4) și (5) din Constituție¹.

Ca o concluzie a celor expuse în prezentul material, având în vedere faptul că pe lângă Legea nr. 161 din 2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției – care este actul normativ general ce reglementează incompatibilitățile și conflictul de interese în materie administrativă – există numeroase legi speciale care prevăd o serie de obligații, interdicții și incompatibilități cu caracter specific, considerăm că pentru buna funcționare a instituțiilor publice care asigură respectarea legislației în materia integrității se impune conexarea tuturor actelor normative în materie prin adoptarea unui Cod al integrității în exercitarea funcțiilor și demnităților publice.

¹ Comunicat de presă publicat pe site-ul Curții Constituționale.

Rolul administrației publice locale în păstrarea tradițiilor poporului român

Dr. Ioan Laurențiu VEDINAȘ¹

I. Succinte considerații privind administrația publică pe teritoriul românesc

Rădăcinile administrației publice pe teritoriul românesc, ca și în alte state ale lumii, de altfel, se pierd în negura timpului, pentru că, încă din cele mai vechi timpuri, comunitățile umane au avut nevoie să se organizeze pentru a rezista împotriva dușmanilor, pentru a-și asigura cele necesare traiului, pentru a avea unde se adăposti și a lupta cu stihiiile naturii. Ne rezumăm să evocăm doar aceste aspecte, pentru că tema cercetării noastre vizează nu „zorii” administrației publice pe teritoriul românesc, ci începuturile existenței primelor forme de organizare administrativă modernă, care – în opinia autorilor aplecați spre studiul istoriei administrației publice în România – sunt plasate în primele decenii ale secolului al XIX-lea, și avem în vedere, cu precădere, cele două Regulamente Organice², care sunt considerate de mulți dintre autorii valoroși ai dreptului public³, ca fiind primele legiuri cu valoare constituțională pe teritoriul românesc.

Însă „nașterea” – ca și „botezul” – administrației publice în țara noastră se petrece odată cu adoptarea primelor legi speciale privind administrația publică locală, respectiv Legea nr. 394 din 1864 pentru comunele urbane și rurale și Legea nr. 396 din 1864 pentru înființarea consiliilor județene. În același an a fost adoptată Legea nr. 9 din 21 martie 1864, prin care a fost conferită personalitate juridică și au fost învestite cu prerogative de putere publică noile comune, rezultate în urma reorganizării satelor, comunelor și târgurilor. Acest lucru s-a petrecut în contextul influenței venite dinspre statele Europei – în special Franța – unde „*comuna*” reprezintă o formă de organizare a teritoriului, practic o unitate administrativ-teritorială care include atât localitățile rurale, cât și pe cele urbane. În acest fel, prin reglementările de inspirație europeană care au fost adoptate, prin autoritățile administrative introduse în peisajul instituțional din proaspătul stat național unitar creat s-a realizat o abandonare a instituțiilor administrative tradiționale – dominate de *boierii*, cu diferite titlaturi – urmată de un început de integrare în formele moderne, europene,

¹ Dr. în specializarea „ordine publică și siguranță națională”, e-mail dodo_emre@yahoo.com.

² Avem în vedere cele două Regulamente Organice, al Munteniei și al Moldovei, din 1831 și 1832.

³ Pentru doctrina interbelică, Anibal Teodorescu, iar pentru cea postbelică și post-decembristă, Antonie Iorgovan, Ioan Muraru.

de organizare administrativă. De aceea se apreciază în literatura de specialitate că „*epoca lui Cuza a încheiat o epocă și a deschis o alta*”¹.

Adoptarea legilor privind administrația publică locală în anul 1864 a fost posibilă în contextul în care prin Statutul lui Cuza fusese promovat **principiul descentralizării** ca regulă ocârmuitoare pentru funcționarea statului român în ansamblul său, și a administrației publice la nivel local. Acest lucru a pus bazele încredințării destinului colectivităților locale unor organe colegiale sau unipersonale, pe care ele însele le-au ales. Aceste reguli s-au perpetuat, cu accente de la o epocă la alta, de la un regim politic la altul, până în zilele noastre. Chiar și în regimul de tip totalitar, ele s-au regăsit, sub o denumire adaptată, la nivel local. Astfel, în locul sintagmei *consilii locale și consilii județene*, prin care s-au evocat în mod tradițional organele administrative deliberative de la nivelul comunelor sau județelor, au funcționat *consiliile populare comunale, municipale și orașenești și consiliile populare județene*. Ele au fost alese și în această perioadă, cu aspectele specifice regimului de tip totalitar, în care unanimitatea era regula. *Primarii și președinții de consilii populare județene* au continuat și ei să existe, cu precizarea că rolul determinant în atribuirea acestui statut – ca și pentru organele colegiale, de altfel – reveneau *structurilor de partid și de stat*, respectiv ale fostului partid comunist. Ei exercitau în același timp, o dublă funcție, de primar/președinte de consiliu județean și de prim-secretar al partidului care se afla la conducere (comunist). Specificitatea aceluia regim a constat, sub aspectul statutului juridic al autorităților alese, deliberative sau executive, în faptul că ele erau calificate ca *organe ale puterii de stat*, în vreme ce *organe ale administrației de stat erau considerate comitetele sau birourile lor executive*. Remarcăm formula *de stat* pusă la finalul fiecărei categorii de organe, în contextul în care, caracteristic regimului de tip totalitar era natura statală a tuturor autorităților publice care existau în acea perioadă².

Transformările intervenite în societatea românească după decembrie 1989 au vizat arhitectura instituțională a statului român, în ansamblul său, inclusiv sfera puterii executive – în general, și a administrației publice – în particular. Printre prioritățile puse pe agenda legiuitorului după abolirea dictaturii și trecerea la statul de drept s-a aflat, în mod evident, și reglementarea administrației publice locale, preocupare concretizată – după promovarea, imediat după ianuarie 1990, a unor decrete-lege – în adoptarea Legii nr. 69 din 1991 a administrației publice locale, în prezent abrogată.

¹ Cr. C. Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ- teritoriale*, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 23.

² Erau recunoscute, practic, patru categorii de astfel de organe, respectiv *organele puterii de stat, ale administrației de stat, cele judecătorești și ale procuraturii*. Astfel, nu era recunoscută trinitatea puterilor în stat, și cu atât mai puțin principiul separației și echilibrului puterilor în stat, ci erau recunoscute patru categorii de astfel de organe, astfel cum le-am menționat anterior.

Elementul esențial care particularizează administrația publică locală din statele democratice de cea existentă în regimurile totalitare îl constituie **natura autonomă locală a autorităților administrative de la nivelul unităților administrativ-teritoriale**, care sunt alese de către colectivitățile locale ale acestora. Altfel spus, administrația publică nu mai este, în integralitatea sa, statală. Există o administrație cu acest caracter, statal, dar și o administrație de tip autonom, rezultat al voinței membrilor comunităților locale cu drept de vot din aceste unități administrativ-teritoriale. Constituția României a așezat, încă din forma sa inițială¹, principiul **autonomiei locale** la baza organizării și funcționării administrației publice locale, alături de cel al **descentralizării serviciilor publice**².

După revizuirea³ și republicarea Constituției⁴, celor două principii s-au adăugat și acel al **deconcentrării serviciilor publice** și cel al **recunoașterii dreptului minorităților naționale care au o pondere semnificativă de a-și utiliza limba natală în scris și oral, în relațiile cu organele administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate**.

Toate aceste principii au contribuția proprie la conservarea și perpetuarea tradițiilor care dau identitate comunităților și colectivităților locale ce le-au ales și cărora le consacră activitatea pe care o desfășoară. Aceasta este, în opinia noastră, și rațiunea pentru care în statele democratice este recunoscut dreptul acestor colectivități de a se *autoadministra* sau de a se *autoguverna*, astfel cum se evocă autonomia locală în alte sisteme de drept ale țărilor membre ale Uniunii Europene. În virtutea lui, autoritățile deliberative și executive ale autonomiei locale, iau și – respectiv – pun în executare deciziile care exprimă în cea mai mare măsură nevoile colectivităților locale pe care le reprezintă. Prin intermediul descentralizării – fundamental legată de autonomie, administrația este realizată de organe și, în cadrul acestora, de persoane care cunosc cel mai bine nevoile destinatarilor activității pe care o prestează. Această filozofie a fost pusă și la baza creării Uniunii Europene și se reflectă în **principiul subsidiarității**, recunoscut dintru început și consacrat, într-o formă expresă sau implicită, atât în tratatele constitutive, cât și în cele care le-au urmat, până la Tratatul de la Lisabona⁵ – semnat la 13 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 – care a devenit „*cel mai important eveniment care a avut*

¹ Constituția României a fost publicată în M. Of. al României, nr. 233 din 21.11.1991.

² Avem în vedere fostul art. 119, devenit art. 120 după revizuirea și republicarea Constituției, care avea un singur alineat, conform căruia administrația publică locală se organizează și funcționează în baza principiilor autonomiei locale și al descentralizării serviciilor publice.

³ Constituția a fost revizuită prin Legea nr. 429 din 2003, publicată în M. Of. al României, nr. 669 din 22.09.2003.

⁴ Constituția a fost republicată în M. Of. nr. 767 din 31.10.2003.

⁵ Publicat în JOUE C 306/1 din 17.12.2007. A fost ratificat de România prin Legea nr. 13 din 2008, publicată în M. Of. al României, nr. 107 din 12.02.2008.

loc la nivelul Uniunii Europene în anul 2009, având consecințe pentru societatea internațională, universală și cea regională, europeană”¹.

II. Despre tradiții. Rolul administrației locale în perpetuarea lor

Vremurile pe care le trăim sunt unele în care informația circulă rapid, în care rețelele de socializare au luat, din păcate, locul bibliotecilor; nu numai că l-au luat, dar aproape că l-au suprimat. Rareori se întâmplă însă să citim pe internet ceva mai impresionant decât acest citat, pe care simțim nevoia să îl reproducem în cele ce urmează, fiind un crâmpei de idei magistrale, care exprimă crezul lui Sun Tzu², unul din filozofii chinezi ai secolului al VI-le î.Hr.: „*Tăie-le rădăcinile, acoperă-le cerul, **distruge-le tradițiile**, dezbină-i, fă-i să se rușineze de ceea ce sunt. Astfel, nu va trebui să lupți pentru a-i cucerii, pentru că, speriați de ceea ce vor fi devenit, te vor implora pe tine să vii și să-i salvezi de ei înșiși*”. Deși rostite cu mii de ani în urmă, aceste cuvinte își păstrează prospețimi copleșitoare. Ce ar fi un popor fără tradițiile sale? Ce ar fi o comunitate „dezbrăcată” de marama sfântă a tradițiilor? Ce am fi fiecare dintre noi, dacă nu ne-am raporta la ele, la parfumul locului unde am văzut lumina zilei, la învățămintele transmise nu atât de părinții și dascălii noștri, ci, mai ales, de bunicii noștri, pe care și ei, le-au primit, din neam în neam, de la înaintașii lor?

Perioada de agresivă informatizare pe care o trăim riscă să ne îndepărteze de la ele. Acest lucru se resimte nu doar la noi, ci și la alte popoare. Călătorii făcute în alte state ne ajută să înțelegem preocuparea care se manifestă pentru a conserva tradițiile care dau identitate locului. În state precum Italia sau Spania, nu există sfârșit de săptămână fără ca într-o comunitate locală să nu existe o sărbătoare, scopul acestor evenimente fiind tocmai acela de a menține vii obiceiuri, simboluri, tradiții în general, și de a le face cunoscute generațiilor actuale, care să le cunoască și să le ducă mai departe. În Elveția am putut constata că peste tot există biserici care se renovează. Explicația are la bază nu neapărat o nevoie obiectivă de a restaura o pictură sau un edificiu religios, ci *pentru a duce mai departe meșteșugul picturilor și construcțiilor bisericesti*.

Toate aceste preocupări se derulează, în general, prin intermediul administrației centrale sau locale, fără a exclude intervenția societății civile – prin diferite asociații sau fundații care au ca obiect activități prin care se duc mai departe tradiții – precum și a cultelor sau a mass-mediei.

Însă „*centrul de greutate*” trebuie, în mod firesc, să se afle la organele administrației publice – atât centrale, cât și locale, în egală măsură. *Primele* au

¹ A. Fuerea, *Tratatul de la Lisabona, semnat la 13 decembrie 2007, intrat în vigoare la 1 decembrie 2009*, în *Revista de Drept Public* nr. 4 din 2009, p. 66.

² Sun Tzu a fost un general chinez care este autorul lucrării „*Arta războiului*”, o importantă lucrare de strategie militară chineză. El s-a născut în anul 545 î. Hr și a murit în anul 470 î. Hr.

misiunea ca, prin legi și alte acte normative – de nivel primar sau secundar – să creeze cadrul legislativ pentru conservarea tradițiilor, să stabilească autoritățile competente cu atribuții și responsabilități, iar cele *locale* au rolul de a le pune în practică. În ceea ce privește situația din România, deși în realitatea obiectivă putem identifica preocupări și acțiuni care au legătură cu subiectul abordat de noi, legislația este însă săracă – dacă nu inexistentă – în ceea ce privește consacrarea unor reguli, a unor sarcini cu specială referire la această problemă; ele se deduc mai mult de o manieră implicită din substanța reglementărilor. De exemplu, procesul de *descentralizare* la nivelul administrației publice locale este guvernat, ca prim principiu, de cel al *subsidiarității*, care – potrivit art. 76 lit. a) din Codul administrativ al României, aprobat de Parlament la data de 09.07.2018, aflat în prezent în faza de control prealabil al constituționalității sale – „constă în exercitarea competențelor de către autoritatea administrației publice locale situată la nivelul administrativ cel mai apropiat de cetățean și care dispune de capacitate administrativă necesară”¹. Filozofia acestui principiu este centrată pe ideea că autoritatea plasată cel mai aproape de colectivitățile locale le cunoaște așteptările, nevoile și este cea mai în măsură să acționeze, pornind de la particularitățile acestor nevoi. În „miezul” acestor cunoașteri și acțiuni se regăsesc, de o manieră evidentă, aspecte care țin de identitatea unor astfel de comunități.

Este important de semnalat că un alt principiu care guvernează activitatea administrației publice din unitățile administrativ-teritoriale este *autonomia locală*, care este reglementată și de o Cartă la nivel european, pe care România a ratificat-o². Autonomia presupune respectarea de către organele deliberative și executive a specificității fiecărei comunități, obligația de a participa la acțiuni organizate de aceasta – cum ar fi târguri, oboare, sărbători de diferite tipuri, inclusiv în zile care sunt nelucrătoare după lege. *Participarea* este o atribuție de serviciu, iar *neparticiparea* va atrage după sine consecințe juridice, sub aspectul răspunderii funcționarului din administrație care a încălcat-o.

Concluzii

România, ca toate celelalte state membre sau nemembre ale Uniunii Europene trebuie să fie preocupată de identificarea, practicarea și ducerea mai departe a elementelor care dau identitate statului – în ansamblul său – sau unor elemente componente ale acestuia. Aderarea la o structură regională sau internațională nu atrage și nu justifică abandonarea tradițiilor. La baza tuturor documentelor europene, începând cu tratatele institutive, se află principiul că *Uniunea este o unitate în diversitate*. De aici derivă obligația tuturor statelor

¹ În data de 06.11.2018 acesta a fost declarat neconstituțional în ansamblul său (*n. ed.*).

² Prin Legea nr. 197 din 1997, publicată în M. Of. al României, nr. 331 din 26.11.1997.

membre de a păstra și dezvolta această *diversitate*, în care se regăsesc și tradițiile.

O asemenea obligație se duce la îndeplinire de către administrație, dar nu numai de către ea. În egală măsură și Parlamentul – ca organ legiuitor – este implicat, prin adoptarea legilor; Guvernul, administrația centrală de specialitate – prin ministerele de resort¹; administrația publică locală – pentru considerentele pe care le-am dezvoltat succint anterior; dar și puterea judecătorească, deoarece aceasta poate fi obligată să țină seama de anumite specificități locale în soluționarea unor spețe².

Credem însă că, pe viitor, legiuitorul va trebui să fie mai preocupat de aceste aspecte, inclusiv prin reglementarea unor aspecte care țin de obligația de conservare și transmitere a tradițiilor către generațiile viitoare.

¹ Exemplu, Ministerul Dezvoltării Regionale și al Administrației Publice sau Ministerul Culturii.

² Poate fi vorba de aspecte care țin de buna vecinătate, de obiceiuri, pe care însăși Constituția le menționează în art. 44.

Încercări de codificare a dreptului administrativ în România Centenară

Dr. Irina ALEXE*

1. Observații preliminare

În contextul celebrării Centenarului României Mari ne îndreptăm atenția spre unul dintre domeniile dreptului public pe care statul își sprijină funcționarea, și anume dreptul administrativ. În orice stat modern sunt necesare norme flexibile, clare și mai ales coerente, care să conducă la o facilă înțelegere a domeniului administrației de către administrați și care – în egală măsură – pot să contribuie la evoluția în sine a instituțiilor statului și a raporturilor dintre ele, precum și la evoluția dreptului administrativ în general.

Analizăm în cadrul acestui studiu necesitatea codificării administrative în perioada 1918-2018 și observăm că aceasta este strâns legată de evoluția statului român în cel mai recent secol de existență ai acestuia. Și pentru că celebrarea Centenarului este un motiv serios nu numai pentru a privi în urmă la ceea ce au realizat înaintașii, ci și pentru a ne proiecta viitoarele acțiuni de dezvoltare a dreptului public și, implicit, a statului, atenția noastră se îndreaptă și spre tendințele de evoluție a dreptului administrativ, în contextul european actual.

Am intitulat studiul „Încercări de codificare a dreptului administrativ în România Centenară” pentru a sublinia faptul că până acum în România nu a existat și nici nu este în vigoare un Cod administrativ sau un Cod de procedură administrativă, deși necesitatea codificării domeniului a existat chiar înainte de anul 1918, iar dorința de codificare și încercările de punere în practică a acesteia au existat și ele.

Pentru realizarea studiului am analizat sursele primare ce constau în textele actelor normative, precum și ale documentelor de prezentare și motivare a acestora, dar și stenogramele dezbaterilor parlamentare ce au avut loc pentru adoptarea legilor respective. De asemenea, am studiat doctrina relevantă în materie, inclusiv cea din perioada interbelică, și evidențiem mai ales explicațiile necesității unificării legislative și codificării administrative oferite în anii '30 de profesorii de drept public de la cele patru mari universități ale României Mari –

* Irina Alexe este cercetător științific asociat la Institutul de Cercetări Juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române, iar ariile sale de interes vizează dreptul administrativ, dreptul constituțional și dreptul european. Articolul a fost pregătit pentru cea de-a XI-a ediție a Conferinței anuale „100 de ani de administrație în statul național unitar român - între tradiție și modernitate - cercetarea juridică și interdisciplinară a administrației publice românești” organizată Societatea Academică de Științe Administrative, în București, la 26 octombrie 2018, în contextul celebrării Centenarului României Mari. Informațiile cuprinse în text sunt actualizate la data de 25 decembrie 2018, care este și ultima dată la care au fost consultate site-urile menționate în cuprinsul articolului.

Paul Negulescu din București, Romul Boilă din Cluj, Constantin Stere din Iași și George Alexianu din Cernăuți – care au făcut parte din comisia legislativă instituită în anul 1928; ea a redactat anteproiectele a două dintre legile de o importanță deosebită în reglementarea domeniului administrativ: legea administrației locale și legea privind reorganizarea ministerelor.

În opinia noastră, se impun câteva precizări preliminare chiar din această primă secțiune a studiului: și anume că este necesar să facem distincția dintre codificare și consolidare legislativă¹, respectiv că este important să analizăm atât încercările de codificare a dreptului administrativ, cât și a dreptului procedural administrativ și să subliniem – mai ales în perioada postcomunistă – legăturile dintre dreptul intern și dreptul european.

Astfel, în timp ce codificarea este un proces amplu, ce presupune adoptarea unui act normativ nou, care să reglementeze în mod unitar un domeniu mai vast și, în același timp, să simplifice, să sistematizeze și să asaneze legislația specifică, abrogând-o, consolidarea legislativă este un procedeu legislativ a cărei esență constă în punerea împreună a normelor ce reglementează un anumit domeniu, fără a fi necesare procesele de simplificare, sistematizare sau de asanare a legislației². Noțiunea de codificare este definită în doctrină în diverse moduri, dintre care am ales o definiție relativ recentă, la care achiesăm, potrivit căreia „(...) noțiunea – și, implicit – acțiunea de „codificare” ne duce cu gândul la o activitate de *sistematizare*, de *armonizare*, de *ordonare* a mai multor reguli în interiorul unui corp despre care ne place să credem că se structurează logic și că îmbracă forma unui util instrument de aplicare a dreptului. (...) Numai că o astfel de operă nu este facil de realizat. Riscul ca în locul unui veritabil cod să obții o alăturare mai mult sau mai puțin coerentă de reguli, ce mai degrabă evocă ideea de *compendiu* ori de *codex* decât pe aceea de cod este destul de mare”³.

Așa cum subliniam și cu o altă ocazie⁴, doctrina de dată recentă⁵ a adus suficiente argumente *pro* și *contra*, atât pentru codificarea dreptului administrativ, cât și a dreptului procedural administrativ, precum și pentru prioritizarea reglementării domeniilor – pe care, între timp, legiuitorul a ales

¹ Pentru detalii a se vedea E.S. Tănăsescu, B. Dima, *Proiectul de Cod administrativ – între codificare și consolidare legislativă*, în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea administrativă – Abordări doctrinare și cerințe practice*, Ed. Wolters Kluwer, București, 2018, p. 32 – 33.

² A se vedea textele art. 18 și 19 din Legea nr. 24 din 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată.

³ C. Clipa, *Ce ar putea și ce ar trebui să clarifice un bun cod administrativ? (Codificare și fundamente ideologice în dreptul administrativ)*, în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea ...*, op. cit., p. 48.

⁴ I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2 din 2018, p. 117 – 118.

⁵ Pentru enumerarea studiilor relevante a se vedea nota de subsol nr. 9 din I. Alexe, *Modificări ...*, op. cit., p. 118.

să o realizeze – astfel încât nu vom dezbate în profunzime aceste aspecte deja decise.

A doua parte a studiului subliniază necesitatea codificării dreptului administrativ după unirea provinciilor românești cu Regatul României realizată în anul 1918 și evidențiază încercările de codificare a dreptului administrativ, ca parte a demersului mai vast de realizare a unificării dreptului din fostele provincii românești, proces nefinalizat și curmat în mod brutal de evenimentele istorice ce au precedat, apoi au succedat cel de-al doilea război mondial.

O foarte concisă parte a studiului analizează perioada 1945 – 1989, perioadă de ocupație și influență sovietică și apoi perioada comunistă a statului român, în care ne concentrăm atenția, în mod succint, asupra principalelor modificări ale domeniului, strâns legate de modificările ce au avut loc în evoluția statului. De asemenea, considerăm necesar să precizăm că nu ne vom concentra analiza asupra dreptului aplicabil în teritoriile românești care au făcut parte din România Reîntregită și care, după cel de-al doilea război mondial, se află între granițele unor state vecine, nici asupra acelor sisteme administrative.

Partea cea mai vastă a studiului este dedicată analizei perioadei postcomuniste, în care sistemul de drept românesc a fost influențat nu doar de tendința de revenire la dreptul public din perioada interbelică, ci și de tendința de europenizare a sa, după aderarea României la Uniunea Europeană. Evidențiem, de asemenea, cele câteva încercări de codificare a dreptului administrativ, dar și a dreptului procedural administrativ.

Studiul cuprinde și succinte concluzii ce vizează stadiul actual al codificării, pașii de urmat, precum și tendințele de dezvoltare a domeniului la nivel național și la nivel european.

2. Necesitatea codificării dreptului administrativ după 1 Decembrie 1918

Conceptele și aria de aplicare a dreptului administrativ au evoluat în timp, odată cu evoluția statului. Plecând de la definiția pe care profesorul Dissescu o dădea încă din 1915 statului, ca fiind „o unitate alcătuită din reuniunea mai multor oameni, pe un teritoriu determinat, în forma guvernanților și a guvernaților”¹, profesorul Alexianu definește statul – în anul 1926 – ca fiind „o grupare de indivizi, reușiți printr-o legătură națională, ocupând un teritoriu determinat și fiind guvernați de o putere superioară voințelor individuale”², iar în anul 1930, ca fiind „format din trei elemente deosebite de importante: a) populațiunea; b) teritoriul; c) puterea publică. (...) Noțiunea de *putere publică*, ca element constitutiv al Statului, exclude ideea oricărei alte puteri

¹ A se vedea G. C. Dissescu, *Dreptul constituțional*, 1915, p.429, citat de G. Alexianu, în *Dreptul constituțional*, Ed. Librăriei Socec&Co, 1926, nota de subsol 1, p. 88.

² G. Alexianu, *Dreptul ...*, op.cit., p. 88.

superioare acesteia. În Stat nu poate exista o altă putere superioară puterii publice, cunoscută sub numele de *suveranitate*”¹.

Este cunoscut faptul că după evenimentele din anul 1918, când statul român a reunit între granițele sale toate provinciile românești care până la acel moment s-au aflat sub diverse sisteme legislative, una dintre marile probleme cu care administrația de la București s-a confruntat a fost aceea a necesității unificării legislative – sub toate aspectele sale – pe întregul teritoriu al României Mari, dezierat ce nu a fost atins decât după mai bine de 20 de ani. Nu face obiectul studiului nostru procesul de unificare legislativă în toate domeniile dreptului, concentrându-ne atenția doar asupra dreptului administrativ.

În primul rând era nevoie de o nouă constituție, care să abroge Constituția din 1866² și care să consfințească evenimentele ce au avut loc în anul 1918. În aceste condiții, la aproape patru ani și jumătate de la Marea Unire – în luna martie a anului 1923 – a fost adoptat textul primei Constituții a României Mari³. Constituția din 1923 a constituit nu doar temeiul necesar instituirii unor norme aplicabile tuturor provinciilor ce compuneau statul nou creat, pentru unificarea legislativă, ori pentru adoptarea primului statut al funcționarilor publici sau pentru noua reglementarea contenciosului administrativ, ci și fundamentul solid pe care noile instituții ale statului urmau să se clădească în anii perioadei interbelice.

Astfel, având temei constituțional, în anul 1923 a fost adoptată legea care reglementa Statutul funcționarilor publici⁴, iar în același an a fost adoptat și regulamentul pentru aplicarea acesteia⁵, ambele acte normative fiind aplicabile începând cu data de 1 ianuarie 1924, ele constituind cadrul legislativ de referință pentru reglementarea funcției publice în România.

Anul 1925 a constituit unul dintre cei mai prolifici ani în procesul de unificare a dreptului administrativ, răspunzându-se astfel nevoilor societății, și vom evidenția mai întâi trei dintre cele mai importante acte normative ce aveau ca deziderat înfăptuirea unificării. De exemplu, criticând o decizie a Curții de Casație, profesorul Paul Negulescu sublinia că „prin actul de la Alba Iulia, din 1 Decembrie 1918, s-a făcut unirea Ardealului cu România. Prin urmare, nu avem decât o singură suveranitate, una și indivizibilă. În materie de drept

¹ G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, vol. I, Ed. Casa Școalelor, 1930, p. 66 și 69.

² Constituția României din 1866 a fost publicată în M. Of. al României, nr.142 din 01.06.1866 și este disponibilă la adresa http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=37755.

³ Constituția României din 1923 a fost publicată în M. Of. al României, nr. 282 din 29.03.1923 și este disponibilă la adresa http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=1517.

⁴ Legea pentru Statutul funcționarilor publici, adoptată de Senat în ședința din 30 mai 1923 și de Adunarea Deputaților în ședința din 8 iunie anul 1923, a fost promulgată de către Regele Ferdinand la data de 15 iunie 1923 și publicată în Monitorul Oficial.

⁵ Decretul nr. 5.506 din 23 noiembrie 1923 privind aprobarea Regulamentului pentru aplicarea Legii privind Statutul funcționarilor publici.

public nu se poate concepe ca serviciile de Stat dintr-un ținut să se conducă după legile care au organizat suveranitatea în fostul Stat Austro-Ungar, după cum a admis Casația în mai multe decizii. Legile de organizare de servicii publice sunt legi de ordine publică. Legile ungare sau austriace, prin faptul aplicării lor în România, dacă sunt menținute, devin legi românești, dar ele nu pot fi contrarii ordinii publice stabilite prin legile românești. De aceea în mod tacit, ele sunt socotite abrogate, în punctele unde ar veni în conflict cu legea care reprezintă suveranitatea românească”.

În luna iunie 1925 a fost adoptată Legea pentru unificarea administrativă¹, lege ce avea ca obiectiv principal, așa cum și titlul său arată, unificarea administrativă în fostele provincii românești unite deja cu Vechiul Regat al României. Dezideratele pentru care a fost adoptată legea sunt nobile, dar faptul că trebuiau armonizate nu doar concepte diferite, ci și principii de organizare a statului din sisteme diferite de drept – iar textele au fost modificate de foarte multe ori într-o perioadă foarte scurtă de timp – a condus, practic, la inaplicabilitatea multora dintre noile norme.

Dacă am lua ca exemplu doar organizarea satelor, doctrina arată că „în adevăr, în Ardeal, în Bucovina și în Basarabia, sub regimurile în care aceste provincii au trăit până la unire, găsim că, în principiu, fiecare centru natural al populației rurale, care este satul, constituia în același timp și unitatea administrativă fundamentală. Organizația lor varia. În Ardeal satele formau fiecare ceeace se numea acolo o comună politică. (...) În Bucovina, satul constituit în comună se prezintă numai ca o unitate de administrație locală, dar și ca un organ al Statului. De altfel, legea administrativă austriacă nu cunoștea deosebirea între comune rurale și urbane și ele se bucurau de atâta independență încât orașele și comunele rurale din Bucovina, afară de Cernăuți, nu aveau măcar poliție de Stat, ci numai o poliție comună care îndeplinea și sarcinile unui serviciu polițienesc de Stat. În sfârșit, în Basarabia, fiecare sat constituia o unitate administrativă cârmuită după principii democratice, pentru cari nu găsim analogie decât în democrațiile cele mai vechi din Apus, cum sunt Elveția sau Anglia. (...) Vechiul Regat, în organizația sa administrativă, ignorează satul (...). Aici temelia organizațiunii administrative forma o grupare, totdeauna mai mult sau mai puțin artificială și arbitrară, a mai multor sate într-o unitate administrativă denumită comună”². Cam astfel de probleme trebuiau soluționate după unirea din 1918, iar guvernării trebuiau să țină cont nu numai de noua realitate statală, ci și de modul în care reformele urmau a fi înfăptuite și, ulterior, aplicate.

¹ Legea nr. 95 din 1925 pentru unificarea administrativă a fost promulgată de către Regele Ferdinand prin Decretul nr. 1972 din 13 iunie 1925 și a fost publicată în M. Of. al României, nr. 128 din 14.06.1925.

² Pentru detalii a se vedea P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu, *Codul administrativ adnotat*, Partea I, Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, București, 1930, Note și discuții, p. 183.

Poate fi considerată această lege un veritabil cod administrativ? Răspunsul la această întrebare rezultă din multitudinea aspectelor reglementate, dar și a sistematizării temelor abordate.

Structurată în șase titluri distincte, legea reglementa – pe parcursul celor 400 de articole ale sale – raporturile de drept administrativ, dar conținea și norme specifice procedurii administrative. În primul titlu erau reglementate împărțirea teritoriului regatului, autoritățile administrative și electiv locale, precum și autoritățile de control.

Titlul al doilea, referitor la comună, stabilea – pe parcursul celor unsprezece capitole componente – regulile privind compunerea consiliului comunal, constituirea acestuia, alegerea primarului și a delegației permanente comunale, funcționarea consiliului comunal și atribuțiile acestuia, ale delegației permanente comunale și ale primarului, poliția comunală, norme privind edilitatea, demiterea, îndepărtarea și suspendarea primarului și a membrilor delegației permanente comunale, regulile referitoare la comuna suburbană, precum și la serviciile și funcționarii comunali.

Un titlu special era consacrat județului, unde – pe parcursul a șase capitole distincte – erau reglementate compunerea consiliului județean, constituirea acestuia și a comisiilor județene, atribuțiile și funcționarea consiliului județean, delegația permanentă județeană și atribuțiunile ei, precum și serviciile și funcționarii județeni.

Al patrulea titlu, ce cuprindea la rândul său zece capitole, reglementa dispozițiile comune privind: alegerile administrative; validitatea deliberărilor consiliilor comunale și județene și ale delegațiilor permanente; bunuri și lucrări; finanțele locale; regulamente; dizolvarea consiliilor comunale și județene; răspunderi; conciliere și arbitraj; asocierea comunelor și județelor; modificări teritoriale la comune și județe, schimbări de reședințe, constituiri și transformări de comune.

Reprezentanților autorității centrale și organelor de control le-a fost rezervat titlul al cincilea al legii, în care – pe parcursul celor patru capitole – au fost instituite normele privind prefectul și consiliul de prefectură, subprefectul, pretorul și plasa, respectiv notarul, iar în ultimul dintre titlurile legii au fost reglementate acele dispoziții finale și tranzitorii necesare aplicării noii reglementări.

După cum se poate observa, legea ar fi putut să constituie ea însăși un veritabil cod administrativ. Înțelegând importanța noii reglementări, dar și vastitatea domeniului reglementat, necesitatea cunoașterii de către administrați a noii reglementări, precum și multitudinea de acte normative care trebuiau adoptate pentru punerea în aplicare, legiuitorul a stabilit că „lucrările pentru desăvârșirea punerii în aplicare a prezentei legi se vor termina cel mult într-un an de la promulgarea ei”¹. De asemenea, deși a instituit

¹ A se vedea textul art. 380 din Legea nr. 95 din 1925.

reguli noi, dispozițiile finale și tranzitorii au lăsat loc aplicării multor excepții referitoare la anumite aspecte procedurale, atât pentru Bucovina, Basarabia sau Vechiul Regat, cât și pentru Ardeal, Banat, Crișana și Maramureș. Astfel, actul normativ nu și-a atins obiectivele pe deplin, iar numai după patru ani de aplicare, legea a fost abrogată prin Legea administrației locale nr. 169 din 1929¹. Din dezbaterile parlamentare la proiectul de lege abrogator rezultă că însuși ministrul de interne din perioada 1927 – 1928 a declarat într-un act public: „în intervalul de aproape trei ani de când a intrat în vigoare legea pentru unificarea administrativă din 14 Iunie 1925, am putut constata că aplicațiunea strictă a unor dispozițiuni din această lege a întâmpinat adeseori mari dificultăți și a fost uneori chiar imposibilă”².

Tot în anul 1925, în decembrie – la doar câteva luni după adoptarea legii pentru unificare administrativă – a fost adoptată Legea pentru Curtea de Casație și Justiție³, care a fost pusă în aplicare de la 1 ianuarie 1926 și prin care erau stabilite și norme privind competența în materia contenciosului administrativ. În aceeași lună a fost adoptată și noua Legea contenciosului administrativ, adoptată în temeiul Constituției din 1923 și în conformitate cu dispozițiile art. 285 din Legea nr. 95 din 1925, care menționa procedura specială prevăzută în legea contenciosului administrativ. Veritabile norme procedurale, ambele au suferit modificări și completări pe parcursul timpului.

Am menționat anterior faptul că România nu a avut și nici nu are încă în vigoare un Cod administrativ sau un Cod de procedură administrativă, deși au existat încercări de codificare a ambelor domenii.

Chiar dacă în doctrină au fost publicate lucrări intitulate „Codul administrativ”, sau „Codul administrativ adnotat”, acestea nu sunt de fapt decât niște colecții de legi care reglementează domeniul. Un exemplu în acest sens îl constituie lucrarea apărută în anul 1930⁴, sub semnătura a trei dintre profesorii de drept public de la Universitățile din București, Cluj și Cernăuți, care, deși este intitulată *Codul administrativ adnotat*, constituie în fapt, așa cum chiar autorii volumelor precizează în cuvântul de lămurire, „o colecție de legi (...) menită să întregească organizarea Statului (...) care conține un comentariu destul de amănunțit al celor două legi fundamentale de reorganizare a Statului nostru: legea reorganizării ministerelor și legea administrației locale. Am fi fost bucuroși să facem un comentariu și al celorlalte legi care se regăsesc ca ANEXE ale volumului de față, dar lipsa de spațiu și preocuparea de modul cum va fi primită această lucrare ne-a împiedicat”⁵.

¹ Legea administrației locale nr. 169 din 1929 a fost promulgată prin Înaltul Decret Regal nr. 2721 din 29 iulie 1929 și a fost publicată în M. Of. al României, nr. 170 din 03.08.1929.

² Pentru detalii a se vedea P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu, *Codul ..., op. cit.*, p. 182.

³ Legea nr. 144 din 1925, pentru Curtea de Casație și Justiție, a fost publicată în M. Of. al României, nr. 282 din 20.12.1925.

⁴ P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu, *Codul administrativ adnotat*, Partea I și a II-a, Institutul de Arte Grafice „VREMEA”, București, 1930.

⁵ P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu, *Codul ..., op. cit.*, p. IX.

Analizând această lucrare tipărită în două volume, putem observa că, într-adevăr – deși a fost intitulată Codul administrativ adnotat – ea reunește textele comentate și adnotate ale principalelor două legi ce reglementează domeniul administrativ: Legea pentru organizarea ministerelor¹ și, respectiv, Legea administrației locale, care a înlocuit și abrogat² Legea privind unificarea administrativă din 1925. De asemenea, lucrarea mai conține, în anexe, alte cinci legi și un regulament care reglementează materii diferite din domeniul dreptului administrativ, identificate după cum urmează: Legea pentru organizarea jandarmeriei rurale³, Legea pentru organizarea poliției generale a Statului⁴, Legea contabilității publice⁵, Legea pentru reorganizarea Înaltei Curți de Conturi⁶, Legea pentru organizarea Administrațiunii Municipiului București⁷ și Regulamentul pentru punerea în aplicare a unor dispoziții ale Legii privind organizarea ministerelor⁸.

Din analiza materiilor reglementate de actele normative incluse în cele două volume observăm că ele nu sunt singurele care ar fi putut fi cuprinse într-un veritabil cod administrativ, și că importante alte acte normative – cum ar fi cele referitoare la statutul funcționarilor publici din anul 1923 – nu au fost avut în vedere de autorii lucrării. Nu ne-am propus să analizăm conținutul fiecăruia dintre aceste acte normative, însă observăm că și în anul 1929 a fost adoptată o nouă normă juridică, foarte importantă în materia reglementărilor care vizau organizarea și funcționarea administrației.

De exemplu, Legea pentru organizarea ministerelor era de fapt o veritabilă lege pentru organizarea și funcționarea unui guvern și a ministerelor, care reglementa mai întâi principiile generale de organizare și funcționare a Consiliului de miniștri, procedura de desemnarea a președintelui Consiliului, procedurile de numire și revocare a miniștrilor, jurământul depus și procedura de depunere a acestuia, modul de încadrare și atribuțiile miniștrilor fără portofoliu, instituirea temeiului legal pentru viitoare lege a responsabilității

¹ Legea nr. 199 din 1929 pentru organizarea ministerelor, a fost promulgată prin Înalțul Decret Regal nr. 2720 din 29 iulie 1929 și a fost publicată în M. Of. al României, nr. 169 din 02.08.1929.

² A se vedea art. 572 din Legea nr. 169 din 1929.

³ Legea pentru organizarea jandarmeriei rurale a fost publicată în M. Of. al României, nr. 69 din 24.03.1929.

⁴ Legea pentru organizarea poliției generale a Statului a fost publicată în M. Of. al României, nr. 159 bis din 21.07.1929.

⁵ Legea asupra contabilității publice și asupra controlului bugetului și patrimoniului public fost publicată în M. Of. al României, nr. 167 din 31.07.1929.

⁶ Legea pentru reorganizarea Înaltei Curți de Conturi a fost publicată în M. Of. al României, nr. 167 din 31.07.1929.

⁷ Legea pentru organizarea Administrațiunii Municipiului București a fost publicată în M. Of. al României, nr. 202 din 11.09.1929.

⁸ Regulamentul pentru organizarea și funcționarea comisiei instituită pentru încadrarea și repartizarea funcționarilor din administrația centrală și exterioară a ministerelor.

ministeriale¹ și abia apoi – după ce preciza numărul și denumirea ministerelor² – reglementa modul de organizare și de funcționare ale fiecăruia dintre acestea.

Cea de-a doua lege, care reglementa organizarea administrației locale, era structurată în opt titluri și conținea 572 de articole. Primul titlu reglementa împărțirea administrativă a teritoriului – în județe, care puteau fi subdivizate în plăși, iar județele erau alcătuite din comune, ce puteau fi subdivizate în sectoare – stabilind totodată faptul că județele, comunele și sectoarele erau persoane juridice. În titlul al doilea erau stabilite reguli referitoare la comună, care vizau principiile generale de organizare, dobândirea și pierderea calității de membru al comunei, teritoriul, organizarea comunei rurale, precum și a celei urbane – cu organele lor de conducere, dar și organizarea satelor, cu organele lor de conducere. În cel de-al treilea titlu au fost reglementate norme privind organizarea și funcționarea județului, care vizau teritoriul, administrația județeană, serviciile județene și atribuțiile lor, comisia administrativă a județului, prefectul – cu locul, rolul și atribuțiile sale, respectiv plășile și pretorii. Titlul al patrulea reglementează directoratele ministeriale locale, iar cel de-al cincilea asociațiile județene generale, cu regulile lor de administrare și de conducere. Al șaselea titlu se referea la tutela și controlul administrației locale, iar cel de-al șaptelea cuprindea reguli generale despre alegeri, despre bunurile și lucrările unităților administrativ-teritoriale, despre administrarea finanțelor acestora, despre răspunderea membrilor organelor alese, dar și a funcționarilor; despre asociațiunile speciale pe care unitățile administrativ-teritoriale le puteau realiza cu persoane și instituții particulare în vederea realizării unor lucrări, servicii sau întreprinderi de interes local. În ultimul dintre titluri au fost prevăzute importante dispoziții generale și tranzitorii, dintre care ne-au reținut atenția temeiurile pentru noua lege a organizării administrației capitalei³, pentru o nouă lege a contenciosului administrativ⁴, precum și grija instituirii acelor dispoziții tranzitorii care să permită trecerea la noua organizare a administrației – prin înființarea unui comitet central de revizuire ce urma să se ocupe de toate aceste aspecte.

Nu este lipsit de importanță să precizăm faptul că – din analiza dezbaterilor parlamentare ce au însoțit proiectele devenite legi – se poate constata preocuparea legiuiitorului pentru dezbaterile textelor, pentru corelarea actelor

¹ Potrivit dispozițiilor art. 5 alin. (2) din Legea nr. 199 din 1929 „O lege specială va stabili normele după cari se exercită responsabilitatea ministerială”.

² Potrivit dispozițiilor art. 9 din Legea nr. 199 din 1929 existau zece ministere, identificate după ce urmează: de interne; de externe; de finanțe; de justiție; al instrucțiunii publice și al Cultelor; al armatei; al agriculturii și domeniilor; de industrie și comerț; al lucrărilor publice și al comunicațiilor; al muncii, sănătății și ocrotirilor sociale.

³ Potrivit art. 526 din Legea nr. 167 din 1929, „Organizațiunea administrațiunii Capitalei va forma obiectul unei legi speciale”.

⁴ Potrivit art. 526 din Legea nr. 167 din 1929 „O lege pentru organizarea contenciosului administrativ, în conformitate cu dispozițiile Constituției, va reglementa procedura și normele recursului în ce privește administrațiunile autonome locale”.

normative cu noile condiții economice și sociale în care statul se afla; pentru reducerea cheltuielilor publice, inclusiv a numărului ministerelor, dar și a numărului funcționarilor; pentru descentralizarea administrației, dar și pentru implicarea celor avizați în redactarea actelor normative. Din analiza discursului susținut de președintele Consiliului de miniștri – Iuliu Maniu – în Senat, cu ocazia dezbaterii celor două legi, acesta a ținut să constate „că aceste legi s’au făcut cu premeditare, cu studii, și cu diverse anchete ținute în mod foarte sânguincios. Aceste legi, în mare parte, au fost discutate în public, au fost în parte publicate. S’a deschis o discuție foarte vie în ziare de specialitate și chiar în ziarele cotidiene privitor la complexul acestor proiecte de legi. Eu, cu această ocazie, n’am decât să-mi arăt cele mai sincere mulțumiri față de d-nii *profesori* NEGULESCU, ROMULUS BOILĂ și ALEXIANU, *care, la ambele legi și în special la legea aceasta de reorganizare a ministerelor, au dat ministerului și guvernului cel mai distins, cel mai competent și cel mai sânguincios concurs.* (...) Pregătirea nu s’a făcut pripit ci cu concursul celor mai pricepuți cunoscători ai chestiunei, multe luni dearându-l. Votarea, de asemenea, nu se va face pripit”¹.

Observăm faptul că fiecare dintre aceste două legi – sau chiar luate împreună – se puteau constitui în coduri, atât ca întindere, cât și ca materie reglementată; însă nici acestea nu au fost coduri și nu au avut o durată de aplicare foarte îndelungată, întrucât au fost completate și modificate ulterior, iar în anul 1936 a fost adoptată o nouă lege administrativă², care a abrogat în mod expres legea administrației locale³. Acest nou act normativ a rămas în vigoare doar până la 14 august 1938, când a fost adoptată o nouă lege administrativă⁴, care a înființat ținuturile – ca formă de organizare, conduse de rezidenții regali – și a adus numeroase modificări în organizarea teritoriului.

Explicând rațiunile care au condus la modificările constituționale din 1938, profesorul Paul Negulescu afirma că „viața nu se conduce de concepțiuni abstracte, ea este legată de concret. A existat și la noi o deosebire imensă, un decalaj între legea scrisă și starea de fapt”⁵.

Evoluția statului, precum și a sistemului de drept nu face obiectul studiului nostru, însă evidențiem faptul că aceasta a fost succint – dar elocvent –

¹ P. Negulescu, R. Boilă, G. Alexianu, *Codul...*, op. cit., p. 169.

² Legea administrativă nr. 569 din 1936 a fost publicată în M. Of. al României, nr. 73 din 27.03.1938.

³ Potrivit dispozițiilor art. 252 din Legea nr. 569 din 1936: „Legea pentru organizarea administrației locale din 3 August 1929, legea pentru organizarea finanțelor locale din 14 Aprilie 1933, cu toate legile de modificări ulterioare, (...) sunt și rămân abrogate. Se abrogă de asemenea toate legile, regulamentele și deciziunile cu caracter administrativ din teritoriile alipite și se desființează dela promulgarea prezentei legi, toate comisiunile și forurile administrative, ce funcționează pe baza acelor legi, întru cât nu sunt prevăzute prin prezenta lege”.

⁴ Legea administrativă din 1938 a fost publicată în M. Of. al României, nr. 187 din 14.08.1938.

⁵ Paul Negulescu, *Constituția României*, în *Enciclopedia României*, vol. I – Statul, București, 1938, p. 195.

prezentată de către autorii care au contribuit la realizarea Enciclopediei României. Fac obiectul studiului nostru materiile tratate de către Paul Negulescu (Constituția României; persoanele juridice de drept public), Alex Silvan (contenciosul administrativ român), George Alexianu (statutul funcționarilor publici; regimul electoral; regimul parlamentar), Eugen Bianu (dreptul polițienesc și poliția română), I.C. Filitti și I.V. Gruia (administrația centrală), I.C. Filitti și I.G. Vântu (administrația locală) sau Iulian Peter (stabilimente publice și de utilitate publică).

În anul 1938 a fost adoptată o nouă Constituție¹, iar apoi au urmat rapturile teritoriale din 1940 și perioada celui de-al doilea război mondial, în care și legislația a fost modificată foarte des. De exemplu, referindu-se la Basarabia și la fluctuațiile normelor aplicabile, în strânsă corelație cu regimul politic din acest teritoriu, în anul 1942 profesorul Andrei Rădulescu preciza următoarele: „(...) dela 1 Iunie 1928 Basarabia – după mult sbucium – a intrat definitiv în cadrul Dreptului românesc. Soarta, care ne-a îndurerat sufletul de atâtea ori în cursul veacurilor, ne-a venit, ca un trăsnet din senin, prin dăngănitul jalnic al clopotelor, a treia sfârșiere din trupul Moldovei dinspre răsărit, iar poporul basarabean a fost din nou supus zacoanelor mai aspre, și mai nepotrivite cu ființa lui blândă și primitoare. Dumnezeu a vrut ca de astă dată robirea să fie scurtă. (...) Se pare că au fost oarecare ezitări în privința regimului juridic care trebuia introdus aci; a triumfat însă părerea cea mai bună: restabilirea integrală a dreptului românesc, așa cum fusese la 27 Iunie 1940, cu o îmbunătățire însă, desființarea notariatului² și cu unele rânduieli nouă de Drept public, impuse de interesele superioare ale Statului³.

Alte momente importante sunt, de exemplu, anul 1940, când a fost adoptat un decret-lege pentru desființarea Reziidențelor Regale și reorganizarea Prefecturilor⁴ – prin care inclusiv ținuturile înființate în anul 1938 au fost desființate – și anul 1942, când au fost organizate inspectoratele generale administrative și a fost modificat Codul funcționarilor publici din 1940⁵. Numeroase schimbări politice au avut loc în anii ce au urmat și modificările

¹ Constituția României din 1938 a fost decretată la 20 februarie 1938, fiind supusă plebiscitului la 24 februarie 1938. A fost promulgată de către Regele Carol al II-lea prin Înalțul Decret Regal nr. 1045 din 27 februarie 1938 și publicată în aceeași zi în M. Of. al României, nr. 48. Textul oficial este disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?i=9206.

² Legea nr. 729 din 4 Sept. 1941, art. 8. M. Of. al României, nr. 209 din 1941.

³ A. Rădulescu, *Dreptul românesc în Basarabia*, Comunicare făcută în ședința publică a Academiei Române de la 3 iulie 1942, în volumul Andrei Rădulescu – *Dreptul românesc în Basarabia*, cu o postfață de M. Dușu, Ed. Universul Juridic, București, 2017, p. 39 – 40.

⁴ Decretul-lege nr. 3219 din 1940 pentru desființarea Reziidențelor Regale și reorganizarea Prefecturilor de județe a fost publicat în M. Of. al României, nr. 221 din 22.09.1940.

⁵ Pentru detalii despre perioada 1940-1947 a se vedea I. Alexe, *Funcția publică în România Centenară*, în volumul M. Șandru, I. Alexe, R. F. Hodoș, S. Golub (coord.), *100 de ani de drept în România*, Ed. Hamangiu, București, 2018, p. 20 – 22.

legislației au ținut pasul cu ele. Amintim în context doar ultima lucrare din acea perioadă, pe care am identificat-o, editată sub denumirea *Codul Administrativ*¹, dar care este și ea o colecție de legi care cuprinde normele administrative în vigoare la data de 15 iulie 1945, însoțite de comentariile autorilor volumului.

3. Perioada 1945-1989

Nu s-a putut vorbi despre codificare administrativă nici în cei peste zece ani de ocupație sovietică a României, și nici în următorii peste treizeci de ani ai regimului comunist ce a guvernat statul român. Schimbările brutale ale regimurilor politice au adus după sine, în toată această perioadă, același gen de schimbări și în legislația specifică dreptului administrativ, iar mare parte dintre instituțiile și normele care au guvernat perioada interbelică au fost desființate, respectiv abrogate. Statutul funcționarilor publici a fost abrogat în perioada în care toți funcționarii au fost considerați „oameni ai muncii de la orașe și sate”². Un tratament aparte, în cel mai negativ sens cu putință, au avut și cu titularii posturilor din administrație, mai ales demnitarii și funcționarii din aparatul administrativ, care au fost înlăturați din funcțiile pe care le ocupaseră, marginalizați, deținuți, deportați sau chiar exterminați în închisorile comuniste sau în lagărele de muncă ale noului regim instaurat în România³.

Întrucât am descris în mod succint, într-un studiu recent evoluția constituțională a statului român în perioada 1940 – 1991⁴, analiza noastră prezentă nu va include această perioadă. Cu toate acestea, menționăm faptul că în etapa de mijloc a perioadei comuniste – în anul 1967 – în temeiul dispozițiilor Constituției din 1965⁵ a fost adoptată o lege privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale⁶. Această lege, care instituia de fapt un contencios administrativ de plină jurisdicție, deși conținea și suficiente excepții de la aplicare, reprezintă un instrument important pentru exercitarea dreptului cetățeanului de a ataca în fața instanței actul administrativ pe care îl considera ilegal. Legea a rămas în vigoare până după evenimentele din anul 1989, fiind abrogată în mod expres de prima lege postdecembristă ce a reglementat materia contenciosului administrativ.

¹ C. Rudescu, C. Botez, *Codul Administrativ, ediția II-a*, București, Imprimeriile „Independența”, 1945.

² A se vedea I. Alexe, *Funcția ...*, op. cit., p. 22.

³ Despre acest proces a se vedea I. Alexe, *Funcția ...*, op. cit., p. 23.

⁴ I. Alexe, *Funcția ...*, op. cit., p. 20 - 24.

⁵ Constituția Republicii Socialiste România din 1965 a fost republicată în B. Of. al României, nr. 65 din 29 octombrie 1986. Textul oficial este disponibil la adresa http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=37735.

⁶ Legea nr. 1 din 1967 cu privire la judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale, a fost publicată în B. Of. al României, nr. 67 din 26.07.1967.

De asemenea, în anul 1968 a fost adoptată legea privind organizarea și funcționarea consiliilor populare¹, care a funcționat până în anul 1991. Precizăm în context și faptul că o altă lege din anul 1968 – adoptată în temeiul aceleiași Constituții din 1965 – care viza organizarea administrativ-teritorială a României² este aplicabilă și astăzi. Apreciem că o adevărată reformare a statului, inclusiv administrativ-teritorială – care să corespundă cerințelor actuale ale societății, prin care să fie realizată o descentralizare efectivă, și nu declarativă; în temeiul căreia aparatul administrativ să fie redimensionat, evitându-se cheltuielile nejustificate; care să instituie mecanisme mai suplă de luare a deciziilor, putând astfel răspunde nu doar nevoilor cetățenilor, ci și posibilității administrației de a oferi servicii publice – ar trebui să aibă în vedere inclusiv reformarea acestui mod de organizare, vechi de jumătate de secol și specific unui alt regim politic și socio-economic decât cel în care România se află de aproape 30 de ani.

4. Încercări de codificare a dreptului administrativ în perioada de după decembrie 1989

Schimbarea regimului politic în luna decembrie 1989 a condus în anul 1991 la adoptarea unei noi Constituții, revizuită ulterior în 2003³, principalul scop fiind acela de a permite României aderarea la structurile euroatlantice. Trebuie menționat și faptul că înainte de adoptarea Constituției, autoritățile statului – inclusiv cele provizorii, care au funcționat în perioada dintre sfârșitul anului 1989 și începutul anului 1990 – au adoptat acte normative și în domeniul dreptului administrativ. Acestea vizau măsuri de abrogare a unora dintre actele normative pe baza cărora statul funcționase până la momentul decembrie 1989⁴, reorganizarea aparatului administrativ de stat⁵, reorganizarea aparatului

¹ Legea de organizare și funcționarea consiliilor populare nr. 57 din 1968, publicată în M. Of. al României, nr. 168 din 26.12.1968.

² Legea nr. 2 din 1968 privind organizarea administrativă a teritoriului României, a fost publicată în B. Of. al României, nr. 163 din 20.12.1968, și a suferit numeroase modificări și completări.

³ Constituția României din 1991 a fost publicată în M. Of. al României, nr. 233 din 21.11.1991 și republicată, după revizuirea din anul 2003, în M. Of. al României, nr. 776 din 31.10.2003. Textul oficial este disponibil la adresa <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>.

⁴ A se vedea în acest sens Decretul-Lege nr. 149 din 11.05.1990 privind declararea ca abrogate a unor acte normative, publicat în M. Of. al României, nr. 66 din 12.05.1990.

⁵ A se vedea, cu titlul de exemplu: Legea nr. 1 din 1990 privind organizarea și funcționarea serviciilor Președinției României, publicată în M. Of. al României nr. 88 din 2.07.1990; Legea nr. 4 din 1990 privind remunerarea și alte drepturi ale Președintelui României, senatorilor și deputaților, publicată în M. Of. al României, nr. 91 din 14.07.1990; Legea nr. 6 din 1990 privind reorganizarea ministerelor și salarizarea funcțiilor din Guvernul României și a unor funcții de nivel guvernamental, publicată în M. Of. al României nr. 92 din 20.07.1990; Legea nr. 37 din 1990 privind organizarea și funcționarea Guvernului României, publicată în M. Of. al României, nr.137 din 8.12.1990.

administrativ ce funcționa la nivel local¹, angajarea funcționarilor² și salarizarea acestora³, precum și atribuirea sau schimbarea de denumiri⁴.

Una dintre cele mai importante legi pentru materia dreptului administrativ adoptată în anul 1990 a fost noua legea a contenciosului administrativ⁵, care a încercat să reînvie – încă înainte de apariția Constituției – spiritul administrativ din perioada interbelică și care a fost aplicată, cu modificările și completările ulterioare, o perioadă de 14 ani, până la abrogarea sa prin Legea contenciosului administrativ nr. 554 din 2004⁶.

În anul 1991 a fost adoptată o nouă lege a finanțelor publice⁷, iar după adoptarea Constituției din 1991 au mai fost adoptate alte acte normative care interesează materia noastră, dintre care amintim două legi importante privind administrația publică locală⁸ și privind alegerile locale⁹.

Legea administrației publice locale reglementa dispozițiile generale privind administrația publică locală, componența și constituirea consiliilor locale, atribuțiile și funcționarea acestora, instituția primarului și atribuțiile acestuia, secretarul unității administrativ-teritoriale și serviciile publice ale consiliului local, componența și constituirea consiliilor județene, atribuțiile și funcționarea acestora, administrarea bunurilor, realizarea lucrărilor publice, administrarea finanțelor locale, prefectul ca reprezentant al Guvernului, atribuțiile și actele acestuia, comisia administrativă ce se organiza pe lângă prefecturi, precum și dispoziții finale și tranzitorii care să permită aplicarea legii.

Ulterior, sistemul legislativ a fost adaptat noilor realități socio-economice, sau chiar a pregătit pașii relevanți pe care statul român urma să îi parcurgă pe calea devenirii sale ca stat de drept, integrat în NATO și Uniunea Europeană, iar administrația nu putea să facă excepție de la transformările care au avut loc. Un studiu recent despre ideea juridică europeană în România conchidează că „după 1990, aderarea României la organizațiile europene s-a realizat ca un

¹ A se vedea, cu titlul de exemplu, Legea nr. 5 din 1990 privind administrarea județelor, municipiilor, orașelor și comunelor până la organizarea de alegeri locale, publicată în M. Of. al României, nr. 92 din 20.07.1990.

² A se vedea în acest sens Legea nr. 30 din 1990 privind angajarea salariaților în funcție de competență, publicată în M. Of. al României, nr. 125 din 16.11.1990.

³ A se vedea, cu titlul de exemplu, Legea nr. 16 din 1990 privind salarizarea funcțiilor de conducere a prefecturilor și primăriilor, publicată în M. Of. al României, nr. 99 din 20.07.1990.

⁴ A se vedea în acest sens Decretul-lege nr. 100 din 1990 privind atribuirea sau schimbarea de denumiri, publicat în M. Of. al României, nr. 118 din 30.10.1990.

⁵ Legea contenciosului administrativ nr. 29 din 1990, publicată în M. Of. al României, nr. 122 din 08.11.1990.

⁶ Legea contenciosului administrativ nr. 554 din 2004, publicată în M. Of. al României, nr. 1154 din 07.12.2004.

⁷ Legea nr. 10 din 1991 privind finanțele publice, publicată în M. Of. al României, nr. 23 din 30.01.1991.

⁸ Legea administrației publice locale nr. 69 din 1991, publicată în M. Of. al României, nr. 238 din 28.11.1991.

⁹ Legea privind alegerile locale nr. 70 din 1991, publicată în M. Of. al României, nr. 239 din 28.11.1991.

arc peste timp unit cu ideile frunzașilor politici din prima jumătate a secolului al XX-lea, oameni politici sau de cultură care aveau planuri și idei pentru o Europă unită sau chiar federală. Din punct de vedere juridic, aderarea României la Uniunea Europeană a avut consecințe în toate domeniile de aplicare a dreptului și de realizare a justiției”¹.

Momente importante pentru dezvoltarea și profesionalizarea administrației au fost reprezentate de adoptarea, în anul 1999, a primului statut al funcționarilor publici², care – deși a fost modificat și completat de nenumărate ori, respectiv republicat – este aplicabil și în acest moment; dar și de adoptarea, în anul anterior, a legii privind regimul proprietății publice a statului și a unităților administrativ teritoriale³, sau a legii administrației publice locale⁴, ori a statutului aleșilor locali⁵. Toate aceste acte normative sunt importante, iar inițiatorii și-au avut rațiunile pe care le-au considerat îndreptățite pentru a le promova și susține spre adoptare. Toate, fără excepție, au contribuit la reformarea administrației și, implicit a statului român în perioada sa de existență postdecembristă.

Tendențele de globalizare, precum și cele de europenizare a dreptului administrativ sunt mai mult decât evidente și au fost descrise în doctrina europeană și românească⁶ dedicată dreptului administrativ și/sau dreptului Uniunii Europene, ori dreptului constituțional al Uniunii Europene. Există suficiente lucrări dedicate dreptului administrativ⁷ sau doar funcției

¹ A se vedea D. M. Șandru, *Ideea (juridică) europeană în România. Interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii Europene în România*, în volumul M. Șandru, I. Alexe, R. F. Hodoș, S. Golub (coord.), *100 de ani ..., op. cit.*, p. 11.

² Legea nr. 188 din 1999 privind Statutul funcționarilor publici a fost publicată în M. Of. al României, nr. 600 din 08 decembrie 1999, fiind ulterior modificată și completată, republicată de două ori și iarăși modificată și completată de mai multe ori. În continuare, atunci când facem trimitere la Legea nr. 188 din 1999, fără alte precizări suplimentare, ne referim la textul Legii nr. 188 din 1999 privind Statutul funcționarilor publici, republicată (2), cu modificările și completările ulterioare, aduse până la data de 25 octombrie 2018.

³ Legea nr. 213 din 1998 privind proprietatea publică și regimul juridic al acesteia, publicată în M. Of. al României, nr. 448 din 24.11.1998.

⁴ Legea administrației publice locale, nr. 215 din 2001, publicată în M. Of. al României, nr. 204 din 23.04.2001.

⁵ Legea nr. 393 din 2004 privind statutul aleșilor locali, publicată în M. Of. al României, nr. 912 din 7.10.2004.

⁶ A se vedea, cu titlu exemplificativ: R. Schütze, *Dreptul constituțional al Uniunii Europene*, Editura Universitară, București, 2012; I. Alexe, René Seerden (ed.), *Comparative Administrative Law*, ediția a patra, în *Revista Română de Drept European*, nr. 1 din 2018, p. 107-109; I. Alexe, Joëlle Pilorge-Vrancken, *Le droit de la fonction publique de l'Union Européenne*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2017, 356 p., în *Revista de Drept Public* nr. 2 din 2018, p. 163 – 165; I. Alexe, Ezio Perilo, Valérie Giacobbo Peyronnel, *Statut de la fonction publique de l'Union Européenne*, Editions Bruylant, Bruxelles, 2017, 656 p., în *Revista de Drept Public* nr. 3 din 2018, p. 155 – 161.

⁷ A se vedea, cu titlu de exemplu: R. N. Petrescu, *Drept Administrativ*, ed. Hamangiu, București, 2009; D. Apostol Tofan, *Drept administrativ*, Ed. C.H. Beck, București, vol. I, ed. a IV-a, 2018 și vol. II, ed. a IV-a, 2017; V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. I și II, Ed. Universul Juridic, București, 2018; O. Puie, *Tratat teoretic și practic de contencios administrativ*, ed. Universul Juridic, București, vol. I, 2015 și vol. II, 2016.

publice¹, inclusiv, care argumentează că nu întotdeauna soluțiile alese și implementate au dat cele mai bune rezultate². În acest context considerăm necesar să afirmăm că am contribuit la redactarea și apoi la susținerea în cadrul procedurilor guvernamentale și dezbaterilor parlamentare a câtorva dintre cele mai importante legi prin care a fost realizat, în anii 2005 – 2006, cadrul normativ necesar reformării administrației publice și funcției publice³, respectiv la elaborarea tezelor prealabile ale codului de procedură administrativă⁴ și, într-o mai mică măsură, ale codului administrativ⁵.

Despre importanța codificării administrative – fie că aceasta se referă la normele materiale sau la cele procedurale⁶ – sau despre ordinea în care ar fi fost necesară codificarea nu vom face precizări în cadrul acestui studiu, deoarece decidenții politici au ales deja atât ordinea reglementărilor, cât și conținutul fiecăreia dintre ele, iar în doctrină au fost dezbătute pe larg aceste subiecte mai ales în ultimii ani⁷. Una dintre aceste lucrări a analizat inclusiv dacă – prin reglementările propuse – Codul administrativ conferă sau nu un loc central cetățeanului, iar concluziile autorului studiului nu sunt de natură să sprijine

¹ A se vedea, în acest sens V. Vedinaș, *Statutul funcționarului public*, Ed. Nemira, București, 1998; V. Vedinaș, *Statutul Funcționarilor publici (Legea nr. 188/1999). Comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență, Ediția a II-a, revăzută și adăugită*, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

² Despre categoria înalților funcționari a se vedea: I. Alexe, *Înalții funcționari publici*, ed. Universul Juridic, București, 2014; I. Alexe, *Reforma funcției publice după 10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană. Cazul înalților funcționari publici*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2 din 2017, p. 12 – 22; I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2 din 2018, p. 116 – 128.

³ Timp de aproape douăzeci de ani, până în anul 2016, am exercitat diverse funcții militare sau civile, funcții publice sau de demnitate publică în cadrul Ministerului Afacerilor Interne sau al Guvernului, toate având legătură cu elaborarea și susținerea proiectelor de acte normative. În perioada 2006 – 2009 am exercitat funcția de secretar general adjunct al Ministerului Administrației și Internelor, iar principalele responsabilități vizau în cadrul procedurilor guvernamentale și parlamentare avizarea și promovarea proiectelor de acte normative referitoare la administrația publică locală. Am contribuit în mod direct la elaborarea și susținerea celor cinci proiecte incluse în pachetul de reformă a administrației publice prin care au fost aduse în anii 2005 și 2006 noi reglementări în materia organizării administrației publice locale, funcției publice, prefectului și instituției prefectului, descentralizării și, respectiv, finanțelor publice locale.

⁴ H.G. nr. 1360 din 2008 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, publicată în M. Of. al României, nr. 734 din 30.10.2008.

⁵ H.G. nr. 196 din 2016 privind aprobarea Tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ, publicată în M. Of. al României, nr. 237 din 31.03.2016.

⁶ Despre distincția între cele două concepte, în domeniul dreptului administrativ și despre relația acestora cu procesul de codificare, a se vedea E.S. Tănăsescu, B. Dima, *Proiectul...*, op. cit., p. 35.

⁷ Pentru o listă cuprinzătoare a doctrinei în materie a se vedea D. Apostol Tofan, *Tezele prealabile ale proiectului de cod administrativ. Proiectul Codului administrativ. Câteva reflecții*, în *Curierul Judiciar*, nr. 11 din 2016, nota de subsol nr. 1, p. 591, precum și I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2 din 2018, nota de subsol nr. 9, p. 118.

ideea clamată adesea de legiuitor, cea potrivit căreia administrația are în centrul preocupărilor și acțiunilor sale cetățenii, adică administrații¹.

Am amintit mai sus faptul că în România, încă din anul 2008, au fost adoptate tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură administrativă, dar proiectul nu a fost niciodată inițiat de cei care, potrivit legii, au această competență. Potrivit dispozițiilor incluse la pct. IV din tezele prealabile, proiectul de cod de procedură administrativă „are în vedere îndeplinirea următoarelor obiective:

- uniformizarea soluțiilor legale disparate existente în legislația actuală, precum și reglementarea pentru prima dată a unor situații juridice semnalate de practica administrativă;
- simplificarea mijloacelor de acțiune a administrației publice prin coerența și predictibilitatea procedurilor;
- asigurarea stabilității procedurilor administrative și indirect predictibilitatea actului de administrație publică.

Codul de procedură administrativă are menirea de a clarifica principiile, conceptele, etapele procedurii administrative, căile de atac și regimul juridic al actelor, operațiunilor și contractelor administrative”.

Enumerăm obiectivele – așa cum au fost stabilite de către legiuitor – tocmai pentru a sublinia faptul că acestea sunt valabile și de mare actualitate și astăzi, după trecerea unei perioade mai mari de zece ani de la data la care ele au fost stabilite.

Inițiatorii au precizat și structura gândită de ei pentru cod, la punctul V din teze fiind făcută precizarea că aceasta „va fi concepută astfel încât să răspundă nevoii de reglementare unitară a unor aspecte esențiale în funcționarea administrației publice în corelație cu elementele de noutate și cu soluțiile legislative identificate anterior:

- Partea I va cuprinde dispoziții generale, cum ar fi obiectul de reglementare, înțelesul unor termeni.
- Partea a II-a urmează să detalieze procedura administrativă prin reglementarea mijloacelor alternative de soluționare a disputelor administrative, aceste proceduri prealabile sesizării instanței de judecată având un rol important atât în ceea ce privește responsabilizarea autorităților publice pentru apărarea drepturilor și intereselor persoanelor și a interesului public, cât și în evitarea litigiilor de contencios administrativ.

Primul titlu al acestei părți va trata principiile generale, părțile procedurii, regimul juridic al competenței, termenele, iar titlul II va fi dedicat etapelor necesar a fi parcurse în cadrul procedurii administrative. Următoarele titluri vor fi dedicate actului administrativ (instituție juridică centrală a dreptului

¹ Pentru o opinie critică a modalității de reglementare aleasă a se vedea M. Văcărelu, *Codul administrativ și dimensiunea puterii cetățenești*, în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea ..., op. cit.*, p. 167 – 181.

administrativ), operațiunilor administrative (categorie discutată până în prezent doar de doctrină, dar cu importante implicații practice mai ales în sfera contenciosului administrativ), regimului general aplicabil contractelor administrative, controlului administrativ (formele și principiile după care se exercită), căilor de atac pe cale administrativă a actelor administrative (recursul administrativ și jurisdicțiile administrative speciale)”.

Este evident că reglementarea tuturor acestor aspecte în cod ar fi fost necesară și ar fi facilitat cu siguranță nu doar procedurile administrative, ci și relațiile dintre administrați și administrație. Nu există astăzi în România un astfel de cod, deși demersuri pentru realizarea sa sunt în curs de derulare. Analizând nevoia codificării administrative și accentuând mai ales necesitatea codificării procedurii administrative doamna profesoară Dana Apostol Tofan reafirmă opinia, la care achiesăm, „că pentru stadiu actual al realităților juridice mult mai necesar ar fi fost codul de procedură administrativă. Aceasta, și pentru că dintre toate instituțiile dreptului administrativ, tocmai actul administrativ rămâne singura fără o bază legală, mai ales materia actului administrativ individual”¹.

Inclusiv la nivelul Uniunii Europene se discută de câțiva ani despre codificarea procedurii administrative², deși nu a fost încă adoptat un astfel de act care, cu siguranță, ar ajuta atât instituțiile Uniunii, cât și statele membre – sau chiar cetățenii europeni – să înțeleagă mult mai bine administrația europeană³. A fost realizat atât un studiu de impact⁴, cât și raportul asupra consultărilor publice⁵ realizate pe acest subiect. Despre proiectul Codului ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene – elaborat la inițiativa Rețelei de cercetare privind dreptul administrativ al Uniunii Europene (ReNEUAL)⁶ – care urmărește să asigure transpunerea valorilor constituționale

¹ D. Apostol Tofan, *Unele considerații despre codificarea administrativă*, în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea ..., op. cit.*, p. 66.

² Detalii despre acest proces se regăsesc la adresa <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-union-of-democratic-change/file-eu-administrative-procedure>.

³ Conceptul de „administrație europeană” nu este definit în tratatele constitutive ale Uniunii Europene. Textul art. 298 alin. (1) TFUE precizează însă faptul că „în îndeplinirea misiunilor lor, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii sunt susținute de o administrație europeană transparentă, eficientă și independentă”, iar al doilea alineat al aceluiași articol instituie temeiul pentru stabilirea dispozițiilor necesare. Versiunea consolidată a Tratatului privind Funcționarea Uniunii Europene a fost publicată în J. Of. C 326/26.10.2012 p. 0001 – 0390. Textul TFUE în limba română este disponibil la adresa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ro>.

⁴ Studiul de impact realizat este disponibil, în limba engleză, la adresa [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU\(2018\)621841_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf).

⁵ Raportul asupra consultărilor publice ce au avut loc potrivit procedurii este disponibil, în limba engleză, la adresa [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621830/EPRS_STU\(2018\)621830_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621830/EPRS_STU(2018)621830_EN.pdf).

⁶ H. C.H. Hofmann, J. P. Schneider, J. Ziller, D. C. Dragoș (coord.), *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

ale Uniunii Europene în reglementarea procedurii administrative s-au scris numeroase studii¹. Toate acestea au evidențiat aspectele pozitive pe care o codificare de acest gen le-ar aduce în relațiile administrative existente la nivelul Uniunii Europene, și mai ales influența benefică pe care o astfel de codificare ar exercita-o – inclusiv ca model de bună practică – în procesul intern de codificare a procedurii administrative din statele membre.

Urmărim cu interes procesul de codificare a procedurii administrative la nivelul Uniunii Europene² și avem convingerea că el va constitui un model și pentru codificarea procedurii administrative din România, mai ales în condițiile în care tezele prealabile adoptate în urmă cu mai mult de zece ani ar trebui revăzute, nu doar prin prisma relațiilor și procedurilor pe care urmează să le reglementeze viitorul Cod de procedură administrativă, ci mai ales prin prisma actelor normative al căror conținut ar trebui restructurat, revăzut, sistematizat și simplificat, astfel încât proiectul să poată să își atingă obiectivele.

Tezele prealabile ale proiectului Codului administrativ – adoptate în anul 2016 – își propuneau codificarea integrală a conținutului unui număr de 18 acte normative de nivelul legii, pentru a fi asigurate obiectivele declarate ale acestui proces, și stabileau cele șapte mari domenii ce urmau să facă obiectul codificării, identificate după cum urmează:

- administrația publică centrală;
- prefectul, instituția prefectului și serviciile publice deconcentrate;
- administrația publică locală; statutul funcționarilor publici și statutul juridic aplicabil personalului contractual din administrația publică;
- exercitarea dreptului de proprietate publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale;
- răspunderea administrativă;
- serviciile publice.

Cu toate că un proiect de Cod administrativ a fost pregătit de către Guvernul României, în procedura parlamentară de adoptare a fost depus și promovat un proiect de lege inițiat de un număr impresionat de senatori și deputați aparținând partidului politic care deține majoritatea parlamentară,

¹ H. C. H. Hofmann, J. P. Schneider, J. Ziller, *Administrative Procedures and the Implementation of EU Law and Policies – Contribution by the Research Network on EU Administrative Law (Renewal) Project on Administrative Procedure to the EU Commission's 'Assises De La Justice' Conference in Brussels – 21-22 November 2013 to the Topic of EU Administrative Law* (January 23, 2014). University of Luxembourg Law Working Paper No. 2014-09, disponibil la adresa <https://ssrn.com/abstract=2563091>; M. Jaśkowski, *Decisions and Administrative Acts According to the ReNEWAL Model Rules on the EU Administrative Procedure and Proposal for Regulation for an Open, Efficient and Independent EU Administration* (May 31, 2017). Polish Review of International and European Law vol. 5 issue 2 (2016), disponibil la adresa <https://ssrn.com/abstract=3138093>.

² A se vedea în acest sens I. Moroianu Zlătescu, *Spre o codificare a procedurii administrative a Uniunii Europene*, în volumul E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea ..., op. cit.*, p. 68 – 74.

aflat la guvernare¹. Inițial acest proiect a fost asumat ca inițiator de către o comisie specială înființată de Parlament în acest scop², dar acest mod neconstituțional de inițiere a proiectelor de lege a fost sancționat de către Curtea Constituțională a României. Nu ne propunem să mai detaliam aceste aspecte, nici rațiunile care, în opinia noastră, au condus la o astfel de procedură legislativă, întrucât am realizat acest lucru relativ recent, într-un studiu care se referea la modificările pe care proiectul Codul administrativ le-a adus categoriei înalților funcționari publici³.

Textul Codului administrativ adoptat de către Parlamentul României⁴ – la data de 9 iulie 2018 – reglementează pe parcursul celor 651 de articole cuprinse în corpul actului normativ și al celor șapte anexe în care sunt detaliate: procedura de organizare și publicare a monitoarelor oficiale ale unităților/subdiviziunilor administrativ-teritoriale, în format electronic (anexa 1), lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al statului (anexa 2), lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al județului (anexa 3), lista cuprinzând bunurile care aparțin domeniului public al comunei, al orașului sau al municipiului (anexa 4), lista cuprinzând funcțiile publice (anexa 5), metodologia pentru realizarea procesului de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici aplicabilă pentru activitatea desfășurată până la 31 decembrie 2018 (anexa 6) și metodologia pentru realizarea procesului de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publici aplicabilă pentru activitatea desfășurată începând cu 1 ianuarie 2019 (anexa 7).

Corpul actului normativ a fost structurat în nouă părți inegale – atât ca structură, cât și ca întindere ori coerență a reglementării – și cuprinde, cum am menționat în paragraful anterior, inclusiv șapte anexe care fac parte integrantă din acesta, reușind astfel să aducă împreună norme de nivel de reglementare diferit, unele dintre acestea având un grad de detaliu care nu este specific nici măcar legilor, în general, și nu unui cod administrativ.

Partea I, succint formulată, cuprinde acele dispoziții generale aplicabile administrației publice, cât și principiile generale care o guvernează. Una dintre opiniile exprimate în doctrină, la care achiesăm, argumentează „că dreptul administrativ trebuie regândit, pentru că suntem tributari prea mult tradiției,

¹ Detalii despre proiect, fișa acestuia, precum și toate documentele relevante pentru procedura de adoptare se regăsesc la adresa http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?cam=2&idp=17174.

² Detalii despre Comisia specială comună a Camerei Deputaților și Senatului pentru elaborarea Codului administrativ se regăsesc la adresa <http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.co?cam=0&leg=2016&idc=225>.

³ Pentru detalii a se vedea I. Alexe, *Modificări esențiale ...*, op. cit., p. 118 – 119.

⁴ Pentru analiza câtorva considerații despre Codul administrativ a se vedea: V. Vedinaș, *O speranță devenită realitate – Codul administrativ*, în Revista de Drept Public nr. 2 din 2018, p. 13 – 16; V. Vedinaș, *Tratat ...*, op. cit., vol. II, p. 8 – 12.

dar realitățile din viața de zi cu zi a administrației nu mai permit adaptarea la tiparele doctrinei tradiționale”¹.

A doua parte, structurată în trei titluri, se referă la administrația publică centrală și reglementează norme privind Guvernul (rolul și funcțiile, organizarea, funcționarea, exercitarea mandatului de membru al Guvernului și răspunderea Guvernului), administrația publică centrală de specialitate (dispoziții generale, conducerea ministerelor, organizarea și funcționarea acestora, alte organe de specialitate ale administrației publice centrale) și autoritățile administrative autonome.

Normele privind administrația publică locală sunt incluse în partea a treia a codului și vizează dispozițiile generale aplicabile, descentralizarea (dispoziții și principii generale, precum și cadrul instituțional al procesului de descentralizare), regimul general al autonomiei locale, unitățile administrativ-teritoriale, autoritățile administrației publice locale (dispoziții generale, competențele acestora, norme referitoare la constituirea, organizarea, mandatul, rolul, atribuțiile și funcționarea consiliului local, respectiv dizolvarea acestuia, norme privind primarul, rolul și atribuțiile sale, respectiv suspendarea și încetarea mandatului, norme privind administrația publică a Municipiului București, precum și cele referitoare la constituirea, funcționarea și dizolvarea consiliului județean, la președintele și vicepreședinții consiliului județean, actele autorităților administrației publice locale, mandatul de ales local, incompatibilități și conflicte de interese²), dar și alte dispoziții aplicabile administrației publice locale (norme privind secretarul general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale, cele referitoare la administratorul public, respectiv cele privind inițiativa cetățenească și adunările cetățenești).

Cea de-a patra parte a codului a fost dedicată prefectului³, instituției prefectului și serviciilor publice deconcentrate⁴ și include dispozițiile generale aplicabile prefectului și subprefectului, atribuțiile acestora, raporturile cu alte autorități și instituții publice, dar și norme privind organizarea structurilor funcționale (instituția prefectului, structura ce realizează îndrumarea și controlul ierarhic de specialitate asupra activității prefectilor, colegiul prefectural, cancelaria prefectului și oficiile prefecturale), drepturile și

¹ D. Apostol Tofan, *Unele considerații despre codificarea administrativă*, în volumul în E. Bălan, C. Iftene, D. Troanță, M. Văcărelu (coord.), *Codificarea ...*, op. cit., p. 66.

² Despre regimul juridic al incompatibilităților și al conflictelor de interese a se vedea I. Santai, *Unele aspecte derivând din regimul juridic la incompatibilităților și conflictelor de interese reglementate în Codul administrativ al României*, în *Revista de Drept Public*, nr. 3 din 2018, p. 106 – 112.

³ Pentru detalii a se vedea: I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ*, op. cit., p.121 – 126; V. Negruț, *Statutul prefectului din perspectiva Codului administrativ*, în *Revista de Drept Public*, nr. 3 din 2018, p. 115 – 120.

⁴ A se vedea A. Trăilescu, *Unele considerații privind necesitatea unei mai bune delimitări a serviciilor publice deconcentrate*, în *Revista de Drept Public*, nr. 2 din 2018, p. 52 – 56.

îndatoririle prefectilor, actele și răspunderea prefectului, precum și norme generale privind serviciile publice deconcentrate și conducerea acestora.

Exercitării dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale i-a fost dedicată partea a cincea a codului, fiind instituite norme separate pentru proprietatea publică¹ (elemente definitorii, trecerea bunurilor în domeniul public, respectiv modalitățile de exercitare a dreptului de proprietate publică al statului sau al unităților administrativ-teritoriale) și pentru proprietatea privată (elemente definitorii, norme privind nașterea și încetarea dreptului de proprietate privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, respectiv modalitățile de exercitare a dreptului), dar și referitoare la apărarea dreptului de proprietate publică și privată a statului sau a unităților administrativ-teritoriale, precum și a drepturilor reale corespunzătoare acestora.

Cea de-a șasea parte a Codului administrativ include norme privind statutul funcționarilor publici, prevederi aplicabile personalului contractual din administrația publică, cât și referitoare la evidența personalului plătit din fonduri publice. Pe lângă dispozițiile generale cuprinse în primul dintre titluri, titlul al doilea reglementează statutul funcționarilor publici (dispoziții generale, clasificarea funcțiilor publice și categoriile de funcționari publici, norme speciale privind categoria înalților funcționari publici², managementul funcției publice și al funcționarilor publici, sistemul electronic național de evidență a ocupării în sectorul public, drepturile și îndatoririle, respectiv cariera funcționarilor publici, acorduri colective și comisiile paritare, sancțiunile disciplinare și răspunderea funcționarilor publici, modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de serviciu, respectiv actele administrative³ privind nașterea, modificarea, suspendarea, sancționarea și încetarea raporturilor de serviciu și actele administrative de sancționare disciplinară), dar și regulile aplicabile personalului contractual din administrația publică (statutul juridic aplicabil, norme speciale privind personalul contractual încadrat la cabinetul demnitarilor, aleșilor locali și la cancelaria prefectului, drepturile și obligațiile ale personalului contractual din administrația publică precum și răspunderea acestuia, încadrarea și promovarea, managementul personalului contractual din administrația publică și gestiunea raporturilor juridice).

¹ Pentru o analiză detaliată asupra domeniului public a se vedea V. Vedinaș, *Tratat ..., op.cit.*, vol. II, p. 315 – 355.

² Pentru o analiză în timp a categoriei înalților funcționari publici, dar și asupra modificărilor pe care Codul administrativ le aduce domeniului a se vedea: I. Alexe, *Înalții funcționari publici*, op. cit.; I. Alexe, *Reforma funcției publice după 10 ani de la aderarea României la Uniunea Europeană. Cazul înalților funcționari publici*, op. cit.; I. Alexe, *Modificări esențiale ale categoriei înalților funcționari publici, incluse în proiectul Codului administrativ*, op. cit.; I. Alexe, *Funcția publică în România Centenară*, op. cit., p. 27– 28.

³ Pentru o analiză detaliată asupra actului administrativ a se vedea V. Vedinaș, *Tratat ..., op.cit.*, vol. II, p. 20 – 107.

Răspunderea administrativă își are sediul în cea de-a șaptea parte din cod, în care este realizată distincția între răspunderea juridică și cea administrativă și sunt prevăzute, pe lângă dispozițiile generale, reguli specifice aplicabile celor trei tipuri de răspundere¹ reglementate: răspunderea administrativ-disciplinară, răspunderea administrativ-contravențională și răspunderea administrativ-patrimonială.

În cuprinsul părții a opta sunt reglementate serviciile publice², fiind instituite norme referitoare la principiile și clasificarea serviciilor publice, reglementarea și înființarea lor, respectiv gestiunea și desființarea acestora.

Ultima parte a Codului administrativ cuprinde dispozițiile tranzitorii și finale pentru punerea în aplicare. Am analizat anterior modul de reglementare a acestor dispoziții tranzitorii și finale³, însă reiterăm ideea că un astfel de cod ar fi trebuit să prevadă un termen mult mai mare pentru intrarea sa în vigoare, mai ales pentru ca administrația – dar și administrații – să poată să pregătească aplicarea sa. Este evident că mai ales termenele ce se vor împlini la data de 1 ianuarie 2019 vor fi modificate, pentru ca actul normativ să nu retroactiveze.

Nu vom analiza în acest studiu soluțiile de reglementare incluse în textul Codului administrativ adoptat de Parlament, întrucât au fost depuse deja două sesizări ce vizează neconstituționalitatea acestora, una de către un număr de deputați și senatori⁴, și alta de către Președintele României⁵, pe care – analizându-le – Curtea Constituțională le-a conexas și, după mai multe amânări, în ședința din 6 noiembrie 2018, cu unanimitate de voturi, a admis obiecția de neconstituționalitate, constatând faptul „că Legea privind Codul administrativ al României este neconstituțională, în ansamblul ei”⁶. Ambele sesizări au invocat atât motive de neconstituționalitate intrinsecă, cât și motive de neconstituționalitate extrinsecă, pe care nu le detaliem – întrucât așteptăm motivarea Curții Constituționale – urmând ca după ce acesta va fi redactată, codul să reintre, probabil în prima sesiune parlamentară a anului 2019, în procedura parlamentară de dezbateră și adoptare. Avem ferma convingere că

¹ Pentru o analiză detaliată asupra răspunderii în dreptul administrativ a se vedea V. Vedinaș, *Tratat ..., op. cit.*, vol. II, p. 423 – 510.

² Pentru detalii a se vedea: V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ, op. cit.*, vol. II, p. 393 – 412; D. R. Grigorescu, *Reglementarea serviciului public în Codul administrativ*, în *Revista de Drept Public* nr. 3 din 2018, p. 59 – 66.

³ I. Alexe, *Reforma funcției ..., op. cit.*; I. Alexe, *Modificări esențiale ..., op. cit.*

⁴ Textul sesizării formulată, la data de 11 iulie 2018, de un număr de 44 deputați aparținând Grupului parlamentar al Partidului Național Liberal, Grupului parlamentar al Partidului Uniunea Salvați România, Grupului parlamentar al Partidului Mișcarea Populară și șase deputați neafiliați este disponibil la adresa <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/60/9/necon369.pdf>.

⁵ Textul sesizării formulată, la data de 31 iulie 2018, de către Președintele României este disponibil la adresa <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/60/9/SPRCodA.pdf>.

⁶ Comunicatul de presă emis de Curtea Constituțională a României la data de 6 noiembrie 2018 este disponibil la adresa https://www.ccr.ro/files/statements/Comunicat_de_presa_6_noiembrie_2018.pdf.

motivele de neconstituționalitate – referitoare atât la textul, cât și la procedura de adoptare – vor fi reluate și susținute în cadrul dezbaterilor parlamentare, iar soluțiile inițiale vor fi modificate, astfel încât analiza noastră va fi actualizată după parcurgerea acestor etape procedurale.

5. Concluzii

Ideea de codificare a dreptului administrativ nu este o idee nouă, ci ea se regăsește în dreptul public încă din perioada interbelică. Despre faptul că astăzi România are nevoie atât de un Cod administrativ, cât și de un Cod de procedură administrativă nu există nici o îndoială, majoritatea doctrinarilor susținând demersurile legislative ce pot conduce la adoptarea acestora – sau chiar participând la elaborarea textelor actelor normative. Pașii care au fost realizați pentru a răspunde acestor nevoi sunt semnificativi, însă pentru concretizarea intențiilor de reglementare este necesar un proces mai bine fundamentat, mai transparent și mai adaptat contextului politico-economic și social în care România se află, precum și tendințelor de evoluție pentru următorii ani.

Dacă la nivelul Uniunii Europene adoptarea unui Cod de procedură administrativă va fi realizată în următorii ani, cu siguranță acesta va influența și procesele de codificare din statele membre.

O administrație publică modernă trebuie să fie în primul rând accesibilă celor administrați, să se bazeze pe principiile transparenței, legalității și eficienței, astfel încât să poată răspunde nevoilor actuale ale societății, iar un Cod administrativ – corelat cu un Cod de procedură administrativă – ar trebui să susțină această abordare. Nu putem pretinde a avea o astfel de administrație dacă normele care o reglementează sunt ele însele neclare, greoaie, necorelate, contradictorii între ele sau cu ansamblul legislației și de o vastă întindere, fiind chiar susceptibile să facă inaplicabil actul normativ așa cum – cu regret trebuie să constatăm – sunt multe dintre cele incluse în Codul administrativ al României.

Acest Cod administrativ nu a reușit să atingă obiectivele principale ale unui cod, acela de sistematizare și concentrare a legislației, ci pare mai degrabă să fi îmbrăcat forma unui codex, așa cum este el descris în legislația privind normele de tehnică legislativă.

Vom urmări cu mare atenție viitoarele dezbateri parlamentare asupra textului Codului administrativ, însă este necesar să precizăm că în procedura parlamentară se află de mai mulți ani un proiect de revizuire a Constituției, care instituie alte soluții decât cele propuse de cod.

Apreciem că acele reglementări ale codului prin care se regresează în anumite domenii – cum ar fi asigurarea integrității, dar și pregătirii profesionale a persoanelor ce pot ocupa funcții publice, de autoritate sau de demnitate publică –

nu își au locul într-un stat cu o democrație consolidată, ce a făcut eforturi considerabile, de-a lungul anilor, pentru a fi membru al Uniunii Europene.

Considerăm că un veritabil Cod administrativ al României poate fi adoptat numai după realizarea unei reforme constituționale serioase, fundamentată și adaptată statutului României de stat membru al Uniunii Europene, după modificarea organizării administrativ-teritoriale a statului, astfel încât nu doar autoritățile publice ori aparatul bugetar, ci și serviciile publice să poată fi adaptate nevoilor societății europene în care trăim.

Secretarul unității administrativ-teritoriale, funcție publică tradițională în administrația publică românească.

Pledoarie pentru profesionalism

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ¹

Ne-am oprit la analiza statutului juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale pentru că întotdeauna l-am considerat una din instituțiile cheie ale angrenajului administrativ constituit la nivel local. Apariția și existența ei de peste un veac și jumătate sunt o dovadă a conștientizării nevoii de a exista, la acest nivel, nu doar autorități publice alese – rezultat al jocului mai mult sau mai puțin democratic – ci și persoane calificate, funcționari care să asigure continuitatea și calitatea acțiunii administrative, precum și respectarea legii în cadrul acesteia. Prin intermediul secretarului – ca și al întregului aparat de funcționari pe care acesta îl coordonează – se asigură practic un echilibru între *jocul democratic*, care atrage primenirea periodică a organelor deliberative și executive, și *profesionalism* în componența și acțiunea acestora, precum și în administrația publică locală în ansamblul său.

Jocul democratic presupune *alegeri libere, periodice și corecte*, cum le caracterizează Constituția revizuită² și republicată³ în art. 2 alin. (1), în urma cărora se constituie organele deliberative și executive, implică personalități care se bucură de credibilitate și recunoaștere la nivel public, social – nu neapărat și performanțe în domeniul acțiunii administrative, dobândite printr-o pregătire de specialitate și experiență. De aceea, este necesară existența acestei categorii de personal, care să armonizeze rezultatele exercițiului electoral cu nevoia de continuitate, legalitate și performanță în administrație. Și aceasta nu doar la nivel local, ci și la cel central, unde regăsim – de asemenea – schimbări periodice decise de jocul politic în mod direct sau indirect.

O asemenea nevoie s-a resimțit încă din perioada de început a secolului al XIX-lea și a fost consfințită prin Regulamentele Organice⁴, considerate de către unii autori ca fiind primele Constituții ale Țărilor Românești⁵, care conțin reguli de numire și înaintare în funcții publice civile și militare și prefigurează ideea de *permanență* și de *slujire a interesului general* pentru funcțiunile

¹ E-mail: prof.verginia.vedinas@gmail.com.

² Constituția României, în forma inițială a fost publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 233 din 21.11.1991. A fost revizuită prin Legea nr. 429 din 2003, publicată în M. Of. al României, nr. 758 din 29.10.2003.

³ Constituția României a fost republicată în M. Of. al României, nr. 767 din 31.10.2003.

⁴ Este vorba despre Regulamentul Organic al Munteniei din anul 1831 și cel al Moldovei din anul 1832.

⁵ Îi avem în vedere, din perioada interbelică, pe Anibal Teodorescu, iar din cea postbelică, pe profesorii Ioan Muraru și Antonie Iorgovan.

publice, punând bazele – după cum se exprimă un autor – unui *nou eșafodaj instituțional în domeniul administrației publice*¹. În baza acestor reglementări s-a introdus un element interesant și esențial pentru funcționarul public, indiferent de categoria căreia aparținea, valabil dintotdeauna și – credem noi, pentru totdeauna: și anume *depunerea jurământului*². Procedura jurământului are în prezent o determinare constituțională, prevăzută de art. 54: *cetățenii cărora le sunt încredințate funcții publice, precum și militarii, răspund de îndeplinirea cu credință a obligațiilor ce le revin și, în acest scop, vor depune jurământul cerut de lege*.

Corelativ cu reglementările privind *funcțiunile publice* – ca să ne îndestulăm din dulceața arhaică a cuvântului – au apărut reguli privind aleșii locali, denumite *regulamente*³. Astfel, potrivit Regulamentului din anul 1862 al lui Nicolae Krețulescu se stabilesc reglementări privind aleșii locali, care sunt numiți *jurați* sau *deputați*, ei reprezentându-i pe foștii vornicei, fiind aleși de către locuitorii satelor să hotărască asupra nevoilor lor; iar executarea a ceea ce ei decideau revenea fostului *scriitor sătesc*, devenit prin Regulament *notar*. În această reglementare se regăsește „strămoșul” secretarului de unitate administrativ-teritorială din zilele noastre. El era numit de către membrii aleși, de către deputați și confirmat în funcție de către *prefectul districtului*⁴. Acesta, împreună cu deputații, formau *consiliul*. În timp – și cu precădere în baza Legilor nr. 364 din 1864 pentru comunele urbane și rurale și nr. 396 din 1864 pentru înființarea consiliilor județene – notarul a devenit un *personaj cheie în administrația comunală*, în contextul în care „*consilierii comunali erau aleși mai mult pentru inteligența, calitățile lor morale și materiale și mai puțin pentru aptitudinile lor în domeniul scrisului și cititului, majoritatea fiind analfabeți*”⁵.

Prezentarea acestor aspecte ne determină să afirmăm *cât de actuale sunt ele*, atât în ceea ce privește aspectele pozitive, cât și cele negative. În ceea ce privește *primele*, și atunci – și mereu – cetățenii își orientează votul, în principal, în funcție de percepția personală sau publică privind valoarea unui candidat, și în egală măsură în raport de reușitele în plan personal, material și moral. Deși sunt frecvente situațiile în care criteriul de valoric nu este cel determinat, iar de-a lungul istoriei, până în zilele noastre, s-au practicat numeroase alte metode de convingere a electoratului – prin manipulare și cointeresare, acestea ar trebui să fie considerate *excepții*, pentru ca *regula* să o reprezinte o selecție obiectivă, determinată de relevarea unor aptitudini și a unui interes pentru

¹ M. Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Ed. ALL Beck, București, 2004, p. XVI.

² V. Vedinaș, *Statutul funcționarilor publici*, Ed. Nemira, București, 1998, p. 11.

³ Exemplificăm cu Regulamentul lui Kogălniceanu, din anul 1860 și Regulamentul lui Krețulescu din anul 1862.

⁴ M. Guțan, *Istoria, ...*, op. cit., p. 12.

⁵ Cr. C. Feurdean, *Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale*, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 25.

treburile publice, a unei valori sub aspectul comportamentului și al reușitelor în comunitate a candidatului. Comunitatea, în mod firesc, astfel ar trebui să-și orienteze opțiunile, pentru că este de presupus că o persoană care nu a avut izbânzi în plan personal, profesional, material și care își relevă o conduită îndoielnică nu poate să conducă o comunitate nici ca membru într-un organ deliberativ și, cu atât mai puțin, ca titular al unei funcții executive unipersonale (primar sau președinte de consiliu județean).

Că lucrurile nu se întâmplă astfel, este o realitate pe care trebuie să ne-o asumăm și să încercăm să o înlăturăm din existența noastră colectivă.

De aici derivă cel de-al doilea aspect, al promovării prin incompetență, „îmbrobodită” de tupeu, de lipsa de caracter, de forța banului, care au adus mereu, în viața publică, persoane care nu i-au făcut cinste.

În evoluția statelor apar momente de răscruce, în care doar prin valoare, prin excelențe, se poate depăși o stare de impas. Regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan exemplifica printr-un astfel de moment pe care l-au trăit Statele Unite în anii treizeci, mai exact între anii 1933 – 1936, cunoscut și prin denumirea de apoi de New Deal, când ieșirea din colapsul economic în care se afundaseră a fost posibilă și prin implicarea în funcțiile de mare responsabilitate în stat a eminențelor, a celor care validaseră, prin rezultatele existenței lor profesionale, faptul că aveau capacitatea de a fundamenta reformele economice care se impuneau¹.

Dincolo de astfel de momente, întotdeauna și peste tot este necesar ca la baza recrutării – în sens larg, prin numire sau alegere – să se regăsească, în mod prioritar, valoarea celui căruia urmează să i se încredințeze o astfel de responsabilitate. Precizăm însă că unele dintre aceste funcții ar trebui să fie ocupate și exercitate exclusiv de către persoane care întrunesc exigențele de profesionalism și moralitate impuse de lege, iar între acestea trebuie să se afle – „în vârful piramidei”, am putea spune – aceea de *secretar de unitate administrativ-teritorială*. De aceea, legiuitorul a căutat dintotdeauna să creeze premisele satisfacerii acestui deziderat, impunând condiții speciale pentru ocuparea acestei funcții și i-a consacrat un statut juridic care să-i asigure continuitatea în exercitarea ei, începând chiar cu legile adoptate de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza. S-au impus astfel, de-a lungul timpului, pe lângă condiția absolvirii anumitor studii, și un soi de *certificate de bună purtare*, dovezi din care să rezulte comportamentul moral al viitorul secretar de unitate administrativ-teritorială în viață și societate².

Denumirea funcției a reflectat și ea evoluția poziției secretarului în angrenajul instituțional al administrației publice locale, regăsindu-se, de-a

¹ Programele economice prin care s-a depășit situația au presupus decrete prezidențiale și legi adoptate de către Congresul american, în timpul mandatului președintelui F. D. Roosevelt, care au avut la bază cei trei R: *Relief, Recovery, Reform – Asistență, Recuperare, Revenire*.

² Pentru dezvoltări, a se vedea Cr. C. Feurdean, *Statutul, ..., op. cit.*, p. 31.

lungul timpului, denumirea de *notar, secretar al consiliului comunal urban, secretarul consiliului comunal rural, secretar al primăriei, secretar al biroului sau comitetului executiv al consiliului popular comunal, orășenesc sau județean* – ultima, în perioada regimului de tip totalitar. După 1990, denumirea adoptată este aceea de *secretar de consiliu local sau județean, secretar de primărie sau secretar de unitate administrativ- teritorială*, respectiv de *comună, oraș, județ*, iar conform Codului administrativ adoptat de Parlament la 9 iulie 2018, aflat la data redactării prezentului studiu în procedura de control prealabil al constituționalității sale¹, să devină *secretar general al unității/ subdiviziunii administrativ-teritoriale*. Referirea la unitatea/subdiviziunea administrativ-teritorială din partea finală este necesară, având în vedere că denumirea de *secretar general* se mai regăsește și la nivel administrației centrale de specialitate, unde face parte din categoria înaltelor funcții publice.

Dacă ar fi să sintetizăm trăsăturile care au caracterizat în timp statutul secretarului de unitate administrativ-teritorială, cu valoare de constantă, apreciem că ne putem opri la următoarele: *calificarea profesională*, concretizată în absolvirea unor studii impuse de lege, care, între timp, s-au specializat în administrative și/sau juridice; *comportament social și privat corespunzător (moralitatea)*; *stabilitatea în funcție*; *competența personală* care implică respectarea legii în constituirea, organizarea și funcționarea administrației publice la nivel local; *neutralitatea politică*, concretizată, de regulă, în impunerea interdicției de a face parte dintr-un partid politic; *apartenența la categoria funcțiilor publice de conducere*, cu atribuții de coordonare/ subordonare – directă sau indirectă – a majorității compartimentelor din cadrul structurilor funcționale constituite la nivelul unei unități administrativ-teritoriale; *conferirea, prin lege, de atribuții proprii*, fiind astfel printre puținii funcționari publici, și, de regulă, singurul, căruia legiuitorul primar însuși îi stabilește atribuții proprii. Aceste trăsături ale statutului său juridic s-au regăsit, cu consecvență, și în perioada de după 1990, consacrate și prin cele două legi ale administrației publice locale².

Codul administrativ care – după cum am precizat anterior – se află la data redactării prezentului studiu în faza de control prealabil al constituționalității sale³, pe de o parte conservă aceste dimensiuni ale statutului său juridic, iar pe de o parte vine și cu ceea ce am putea denumi o *schimbare de paradigmă*. El este reglementat în titlul VII al Părții a III-a⁴, sub denumirea „*secretarul*

¹ În data de 06.11.2018 acesta a fost declarat neconstituțional în ansamblul său (n. ed.).

² Este vorba despre Legea nr. 69 din 1991, în prezent abrogată și Legea nr. 215 din 2001, republicată în M. Of. al României, nr. 123 din 20 februarie 2007, care ar fi urmat să fie abrogată, conform art. 604 al Codului administrativ, după intrarea în vigoare a acestuia. (Nu cunoaștem soarta celor două acte normative în anii următori, n. ed.)

³ Obiecția de neconstituționalitate a Codului administrativ a fost ridicată de către 44 de parlamentari, iar o a doua, de către Președintele României.

⁴ Consacrată administrației publice locale.

general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale". În ceea ce privește *constantele* statutului său juridic, putem identifica următoarele: *calitatea de funcționar public de conducere; studiile superioare, juridice sau administrative; misiunea de a asigura respectarea legalității în administrația publică locală; faptul că se bucură de stabilitate în funcție, de unde derivă și rolul de a asigura stabilitatea funcționării aparatului de specialitate al primarului și continuitatea conducerii* întregii arhitecturi instituționale a administrației publice de la nivelul unei unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale.

Referitor la ceea ce am denumit a reprezenta o „*schimbare de paradigmă*” în statutul secretarului de unitate administrativ-teritorială, menționăm faptul că nu mai regăsim prevederea, constantă, de altfel, anume *interdicția de a face parte dintr-un partid politic, sub sancțiunea destituirii din funcție*. Este cunoscut faptul că art. 40 din Constituție enumeră anumite categorii de funcționari sau demnitari care nu pot face parte dintr-un partid politic¹, iar prin norma de trimitere din partea finală a textului² permite ca sfera celor supuși acestei interdicții să fie extinsă prin lege organică. Legislația adaugă astfel categoriilor permise de Constituție *înălții funcționari publici, secretarii de unități/subunități administrativ-teritoriale, membrii corpului diplomatic și consular*, cu excepția demnitarilor, și alți funcționari publici prevăzuți de legea organică specială. Precizarea **caracterului organic al legii** este necesară pentru respectarea principiului simetriei juridice, dat fiind faptul că reglementarea dreptului de asociere politică ține de domeniul legii organice, acest lucru obligând ca și derogarea de la o asemenea lege să se realizeze printr-o lege cu același caracter.

Revenind la consacrarea **neutralității politice** drept componentă a statutului juridic al secretarului de unitate/subunitate administrativ-teritorială, aceasta a reprezentat o normă de protecție autentică a acestuia în raport cu primarii, președinții de consilii județene, consilierii locali sau județeni – care sunt oameni politici – cu puține excepții, determinate de recunoașterea posibilității de a candida pentru o funcție electivă și cetățeni care nu au o apartenență politică. Însă puține sunt cazurile când se întâmplă acest lucru, sau se reușește ca respectivul candidat să fie ales. Ea a eliminat posibila intenție a autorităților locale de a susține în aceste funcții persoane care aparțineau partidelor politice din care proveneau. Renunțarea la această interdicție și, implicit, trăsătură a statutului viitorului secretar general de unitate administrativ-teritorială nu ni se pare de bun augur și nu o împărtășim, deoarece apreciem că ea va atrage consecințe negative în ceea ce privește statutul acestui funcționar public. Eliminarea interdicției de a face parte din partide politice înseamnă, implicit, recunoașterea dreptului de a avea o apartenență politică pentru secretarii de unitate/subunitate administrativ-teritorială. În contextul în care un primar

¹ Este vorba despre judecătorii Curții Constituționale, avocații poporului, magistrații, membrii activi ai armatei, polițiștii.

² Aceasta face referire la „*și alte categorii de funcționari publici stabilite prin lege organică*”.

sau un președinte de consiliu județean, va constata că secretarul localității/județului pe care o/îl conduce are o altă apartenență politică decât a sa, evident se va crea o stare de animozitate, care se va transfera din plan politic către cel profesional, cu toate consecințele care decurg de aici.

De aceea, credem că eliminarea interdicției de a avea o apartenență politică pentru secretarii de unități/subunități administrativ-teritoriale este o carență care va trebui înlăturată.

La antipodul acestei deficiențe și, poate, cu o timidă intenție de a o contrabalansa, se află prevederea de la art. 242 alin. (5) din Codul administrativ, care, prin excepție de la regulile aplicabile funcționarilor publici, în ansamblul lor, privind derularea raporturilor de serviciu, prevede că „... *suspendarea, modificarea, încetarea raporturilor de serviciu și regimul disciplinar al acestora se fac de către prefect cu respectarea prevederilor Părții a VI-a, Titlul II*”. Împărtășim această normă, care conferă prerogativele respective prefectului – nu primarului sau președintelui de consiliu județean – pentru că în acest fel este de așteptat că ele vor înlătura excesele și/sau abuzurile pe care ar fi tentați să le săvârșească aceștia din urmă, în calitate de șefi direcți ai secretarului, viitor general, de unitate/subunitate administrativ-teritorială.

Concluzii

Ne-am consacrat atenția, prin prezentul studiu, asupra unei categorii de funcționari publici a cărei semnificație am apreciat-o întotdeauna, pe ansamblul funcției publice și, în particular, pentru cei din administrația publică locală, în particular.

Apreciem că secretarul de unitate/subunitate administrativ-teritorială, indiferent de titulatura prin care a fost evocat, a avut o contribuție deosebită, de-a lungul timpului, la evoluția administrației publice în teritoriu și a satisfacerii nevoilor generale ale beneficiarilor activității sale. Tradițiile care au validat-o, în istorie, trebuie fructificate, iar instituția în sine trebuie sprijinită, în sensul exercitării rolului său, de gardian al legalității în interiorul administrației publice a unei comunități locale determinate. Altfel spus, nu trebuie ca decidenții politici și legiuitorul, în final, să se preocupe cum să-i diminueze rolul, argumentând contrariul, prin *”tehnici ingenioase”* care se practică, de obicei, ci să se concentreze pe consolidarea acestui rol, pentru ca respectarea legii în administrația locală să beneficieze de două *„filtre”*, unul reprezentat de secretarul unității/subunității administrativ-teritoriale și celălalt, de prefectul județului/al municipiului București.

Reforme la nivelul administrației europene pentru asigurarea unui nivel ridicat de securitate

*Lect. univ. dr. Sorina IONESCU
Facultatea de Științe Economice și Drept
Universitatea din Pitești*

Introducere

În zilele noastre, Europa trebuie să continue să fie o zonă sigură pentru cei care doresc să scape de persecuție și, de asemenea, să fie atractivă pentru talentul și spiritul antreprenorial al studenților, al cercetătorilor și al lucrătorilor. Pentru a realiza acest lucru, putem vedea că este foarte dificil să fie echilibrate nevoia de a respecta angajamentele internaționale și valorile europene, și necesitatea de a securiza frontierele.

Astfel, apare necesitatea unui set de măsuri și a unei politici comune clare și consecvente. În acest context, statele membre trebuie să stabilească o politică comună împreună cu instituțiile Uniunii Europene, organizațiile internaționale, societatea civilă, autoritățile locale și țările terțe.

Obiectivele Uniunii Europene sunt de a crea un spațiu de libertate, securitate și justiție, fără frontiere interne, în conformitate cu statul de drept și drepturile fundamentale. Dar, recent, amenințările de securitate sunt din ce în ce mai variate și au ca sursă de instabilitate violența și terorismul, necesitând o politică coordonată la nivel european.

1. Măsuri de asigurare a securității în Uniunea Europeană

Fluxurile de călători la frontierele externe ale Uniunii Europene au crescut și vor continua să crească în viitor. Numărul total de treceri regulate a frontierei se preconizează să se ridice în 2025 la 887 milioane, din care aproximativ o treime sunt de așteptat să fie realizate de către resortisanții țărilor terțe care călătoresc în țările Schengen pentru o vizită pe termen scurt. În timp ce „controalele minime” sunt efectuate pentru cetățenii UE și persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație, resortisanții țărilor terțe care trec frontierele externe ale spațiului Schengen sunt supuse unor „controale amănunțite”, făcute astăzi manual la frontieră (atât la intrare, cât și la ieșire).

Codul frontierelor Schengen nu conține prevederi privind înregistrarea mișcărilor transfrontaliere ale călătorilor *în și din* spațiul Schengen. Ca regulă generală, resortisanții țărilor terțe au dreptul de a intra pentru o ședere de scurtă durată de până la 90 de zile în orice perioadă de 180 zile. În prezent, aplicarea unei ștampile pe documentul de călătorie – indicând datele de intrare

și de ieșire – este singura metodă disponibilă la frontieră pentru autorități de a calcula durata de ședere a resortisanților țărilor terțe și de a verifica dacă cineva continuă șederea după expirarea termenului. Aceste ștampile pot fi dificil de interpretat: ele pot fi imposibil de citit sau pot reprezenta rezultatul contrafacerii. Ca urmare, întreaga procedură este considerată predispusă la erori și câteodată nu este corect implementată.

Prin Comunicarea COM (2015) 185 final din 28.04.2015, Comisia Europeană a stabilit Agenda europeană pentru securitate. Comisia Europeană încearcă să stabilească o strategie pe termen lung, care poate să asigure o zonă sigură atât pentru cetățenii săi, cât și pentru statele membre.

Astfel, strategiile menite să asigure un nivel ridicat de securitate în cadrul Uniunii Europene trebuie să fie reglementate într-un mod coordonat și inteligent. La nivelul Uniunii Europene, obiectivele strategice importante au fost stabilite în cadrul Strategiei 2010 – 2014¹ în ceea ce privește securitatea internă și credem cu tărie că aceste obiective ar trebui să continue și în următoarea perioadă de timp.

Comunicarea Comisiei Europene din 28.04.2015 – mai sus menționată – a stabilit cele mai importante elemente ale strategiei de securitate, iar acestea sunt:

– *Un schimb mai bun de informații*. Comisia Europeană a stabilit diverse modalități de a facilita schimbul de informații între autoritățile naționale responsabile cu aplicarea legii. În acest context, putem observa că Sistemul de Informații Schengen (SIS) este cel mai important instrument pe care autoritățile naționale și europene îl pot utiliza. Astfel, statele membre pot fi responsabile pentru securitatea întregii Uniuni Europene atunci când trebuie să controleze frontierele externe².

La 6 aprilie 2016 Comisia Europeană a adoptat propunerea legislativă pentru Frontiere Inteligente, care conține un regulament pentru instituirea unui sistem de intrare/ieșire, și a propus modificarea Codului frontierelor Schengen pentru a integra modificările tehnice necesare. Această propunere avea ca scop îmbunătățirea gestionării frontierelor externe ale statelor membre Schengen, precum și facilitarea trecerii frontierei pentru călătorii din țări terțe³.

Astfel, la 30 noiembrie 2017 a intrat în vigoare Regulamentul de instituire a Sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire și a datelor referitoare la refuzul intrării ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre, de stabilire a condițiilor de acces la EES în scopul aplicării legii și de modificare a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (UE) nr. 1077/2011. Regulamentul (UE) 2017/2226 urmărește îmbunătățirea

¹ Strategia de securitate internă a Uniunii Europene: „Către un model european de securitate” (Strategia de securitate internă) a fost adoptată de Consiliu la 25 – 26 februarie 2010 și aprobat de Consiliul European din 25 – 26 martie 2010.

² Autoritățile naționale competente pot utiliza pentru a consulta alerte cu privire la persoane și obiecte căutate sau dispărute, atât în interiorul Uniunii cât și la frontiera externă.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm, consultat la 15.10.2018.

eficacității și eficienței controalelor la frontierele externe ale spațiului Schengen prin crearea unui Sistem centralizat de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor referitoare la trecerea frontierelor externe ale UE pentru o scurtă ședere de către resortisanții țărilor din afara UE.

– *Creșterea cooperării operaționale.* Cooperarea dintre autoritățile din statele membre reprezintă un domeniu reglementat prin Tratatul de la Lisabona, care reprezintă temei juridic pentru aplicarea acestui tip de cooperare. Deci, este important de menționat faptul că agențiile Uniunii Europene joacă un rol esențial în sprijinirea cooperării operaționale, deoarece acestea contribuie la evaluarea amenințărilor comune de securitate, la definirea priorităților comune, facilitând cooperarea transfrontalieră și urmărirea penală, iar statele membre ar trebui să utilizeze sprijinul agențiilor pentru a avea o acțiune comună.

– *Activități de sprijin:* formare, finanțare, cercetare și inovare. Cu toate că primul și al doilea element menționat mai sus sunt cele mai importante, eficacitatea instrumentelor de cooperare se bazează pe capacitatea autorităților cu atribuții de aplicare a legii din statele membre. Astfel, Uniunea Europeană oferă sprijin pentru acțiunile legate de securitate prin formare, finanțare și promovarea cercetării și inovării în domeniul securității. În anul 2018 a fost realizată revizuirea intermediară a Fondului pentru securitate internă, aceasta reprezentând o prioritate. De asemenea, cercetarea și inovarea sunt foarte importante, deoarece în acest fel amenințările de securitate și impactul acestora asupra societăților europene pot fi identificate.

2. Evoluții recente ale legislației privind securitatea la frontierele externe ale Uniunii Europene

În aprilie 2016 a fost lansată Comunicarea privind sistemele informatice mai puternice și mai inteligente, împreună cu ideea de a stabili Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS). Acest sistem va reuni informații, în scopul de a evalua și gestiona riscurile potențiale de migrație și de securitate reprezentate de resortisanții țărilor terțe care vizitează Uniunea Europeană.

Pe 16 noiembrie 2016 Comisia Europeană a publicat propunerea de regulament¹ a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS)². Regulamentul (UE) 2018/1240 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) a intrat în vigoare la 12 septembrie 2018.

¹ Acest regulament a modificat Regulamentele (UE) Nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 și (UE) 2016/1624.

² A se vedea și Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, *Creșterea nivelului de securitate într-o lume a mobilității: îmbunătățirea schimbului de informații în cadrul combaterii terorismului și consolidarea frontierelor externe*, 14.9.2016 COM(2016) 602 final.

În art. 6 din Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) sunt menționate cele mai importante obiective ale Comisiei Europene în ceea ce privește politica de securitate, care pot fi obținute de către Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile:

- Să contribuie la un nivel ridicat de securitate, prevăzând o evaluare aprofundată a riscurilor de securitate a solicitanților;

- Să contribuie la prevenirea migrației ilegale, prevăzând o evaluare a riscului de migrare neregulată a solicitanților, înainte de sosirea lor la frontierele externe ale punctelor de trecere;

- Să contribuie la protejarea sănătății publice prin asigurarea unei evaluări dacă solicitantul prezintă un risc pentru sănătatea publică, înainte de sosirea lor la frontierele externe ale punctelor de trecere;

- Să sporească eficiența controalelor la frontieră;

- Să sprijine obiectivele Sistemului de Informații Schengen (SIS) referitoare la alertele în ceea ce privește persoanele căutate pentru a fi arestate sau în scopul predării sau extrădării, privind persoanele dispărute, cu privire la persoanele căutate pentru a participa în cadrul unei proceduri judiciare;

- Să contribuie la prevenirea, depistarea și cercetarea infracțiunilor cu caracter terorist sau a altor infracțiuni grave.

Statele membre au un rol foarte important în punerea în aplicare a ETIAS¹. Astfel, fiecare stat membru desemnează o autoritate competentă – Unitatea Națională ETIAS – care se va asigura că datele stocate în fișierele de aplicații și în sistemul central ETIAS sunt corecte și actualizate; examinează și decide cu privire la cererile de autorizații de călătorie respinse de procesul de aplicare automatizat și va efectua evaluarea manuală a riscurilor; se va asigura coordonarea între ETIAS, unitățile naționale și Europol cu privire la cererile de consultare; furnizează solicitanților informații referitoare la procedura care trebuie urmată în cazul unui recurs; acționează ca punct central de acces pentru consultarea sistemului central ETIAS. Regulile de verificare ale ETIAS sunt un algoritm care permite efectuarea unei comparații între datele înregistrate într-un dosar de cerere din sistemul central al ETIAS și o serie de indicatori de risc specifici care evidențiază riscurile în materie de migrație neregulamentară, securitate sau sănătate publică. Regulile de verificare ale ETIAS se înregistrează în sistemul central al ETIAS.

Sistemul de Informații ETIAS² trebuie să asigure interoperabilitatea cu alte sisteme informatice, cum ar fi Sistemul de intrare/ieșire (EES), Sistemul

¹ ETIAS va fi un sistem automat, înființat pentru identificarea eventualelor riscuri prezentate de un vizitator exonerat de obligația de a deține viză, care călătorește în spațiul Schengen. Țări precum SUA, Canada și Australia folosesc deja sisteme similare, pe care le consideră o parte esențială a politicii lor în materie de securitate.

² ETIAS se bazează pe interoperabilitatea sistemelor de informații care urmează să fie consultate (EES, SIS, VIS, datele Europol, Eurodac și ECRIS), iar această abordare are ca rezultat

informațional Europol¹ (EIS)², Sistemul de Informații privind Vizele (VIS)³, Sistemul de Informații Schengen (SIS)⁴, Eurodac, Sistemul european de informații cu privire la cazurile judiciare (ECRIS)⁵.

O reformă recentă – care va genera o nouă modificare în cadrul administrației europene – o constituie intenția de a înființa Agenția Uniunii Europene pentru Azil. Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Agenția Uniunii Europene pentru Azil și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 439/2010 – din data de 12.9.2018 – face parte dintr-o serie de măsuri adoptate ca urmare a concluziilor Consiliului European din 28 iunie 2018, prin care Comisia propune consolidarea poliției de frontieră și a gărzii de coastă la nivel european. Astfel, se urmărește ca Agenția Uniunii Europene pentru Azil trebuie să fie în măsură să ofere sprijin operativ integral statelor membre atunci când este necesar și să consolideze capacitatea statului membru de a gestiona volumul de cereri de azil în etapa administrativă a procedurii, precum și să soluționeze căile de atac în cazurile de azil.

Concluzii

În zilele noastre migrația, criza refugiaților, precum și atacurile teroriste au supus la un test foarte greu strategia de securitate a UE.

Statele membre și, de asemenea, cetățenii europeni doresc să se simtă în siguranță în cadrul granițelor Uniunii Europene. Prin urmare, strategia de securitate a Uniunii Europene trebuie să se schimbe pentru a răspunde așteptărilor cetățenilor. Pentru a continua să fie un spațiu de liberă circulație, spațiul european trebuie să fie mai întâi o zonă sigură pentru cetățenii săi.

Considerăm că modificările legislative menționate anterior vor reuși să genereze o colaborare strânsă între statele membre pe probleme de securitate, conștientizând faptul că securitatea internă a unui stat membru înseamnă securitatea internă a tuturor statelor membre și a Uniunii în ansamblul său.

și o diminuare semnificativă a costurilor aferente instituirii și funcționării ETIAS.

¹ Europol va fi implicat în definirea regulilor de verificare ale ETIAS, prin participarea sa în cadrul Comitetului de verificare al ETIAS.

² Lansat în 2005, EIS conține informații privind infracțiuni grave internaționale, persoanele suspectate și condamnate, structuri criminale, precum și infracțiuni și mijloacele utilizate pentru a le comite.

³ Sistemul de Informații privind Vizele (VIS) permite statelor Schengen să facă schimb de date privind vizele. Acesta constă într-un sistem informatic central și o infrastructură de comunicații care leagă acest sistem central cu sistemele naționale.

⁴ Sistemul de Informații Schengen (SIS) este un sistem extrem de eficient de informații pe scară largă care sprijină controlul frontierelor externe și a cooperării în domeniul aplicării legii în statele Schengen.

⁵ Sistemul informatizat ECRIS a fost înființat în aprilie 2012, pentru a crea un schimb eficient de informații între statele membre cu privire la condamnările penale.

Buna administrare și dreptul persoanei la un tratament echitabil din partea administrației publice

Prof. univ. dr. Emil BĂLAN
SNSPA

1. Adaptarea standardelor administrației publice la cerințele bunei administrări. Evoluții istorice

Pe măsură ce înaintăm în timp, viața societăților se diversifică, sporește în complexitate, iar cerințele cetățenilor – întemeiate pe aspirații și consacrate ca drepturi – devin un reper fundamental în evaluarea administrației statelor.

Conducerea politică a societăților trebuie să urmărească atingerea obiectivului esențial al oricărei guvernări – realizarea binelui comun – prin mijloace democratice acceptate și însușite de către corpul social.

Administrația publică cuprinde sistemele birocratice și procedurile acestora, utilizate de un corp profesional specializat, astfel încât să permită guvernanților să își pună în aplicare politicile.

Aidoma oricărui domeniu al vieții sociale, și administrația publică trebuie să își îmbunătățească modul în care funcționează, trebuie să progreseze, să țină pasul cu evoluția societății și a nevoilor comunității pe care o deservește.

În legătură cu garantarea și respectarea drepturilor omului, la sfârșitul secolului XX și începutul mileniului III a apărut și s-a dezvoltat conceptul de bună guvernare, cu varianta specială a bunei administrări.

Într-o societate întemeiată pe principiile statului de drept este fundamental ca puterea conferită administrației publice să decurgă și să fie enunțată în mod neechivoc de Constituție și de lege.

Dacă abilitarea legală reprezintă o condiție esențială a legitimității exercitării puterilor administrației, aceasta nu este și suficientă. De aceea, se impune a se recurge și la alte principii, pentru a face ca procesul administrativ să asigure celor administrați un tratament adecvat și echitabil. Crearea condițiilor pentru asigurarea unei dezvoltări durabile a comunității impune realizarea unei bune administrări, ca opus al administrării defectuoase – ostilă sau indiferentă la nevoile cetățeanului.

Pentru ca cetățenii să aibă sentimentul că sunt implicați în luarea deciziilor la nivelul statului este necesar ca aceștia să poată formula propuneri și să poată urmări evoluția dezbaterilor privind proiectele de acte normative care urmează să le influențeze viața, să fie întărită transparența mecanismelor de reglementare.

Transparența permite cetățenilor să examineze amănunțit activitățile autorităților publice, să evalueze performanțele acestora și să le atragă răspunderea pentru eventuale abateri.

Se poate prefigura astfel conceptul de *bună administrare*, care presupune atât respectarea drepturilor fundamentale ale celor administrați de către guvernanți – într-un stat de drept, cât și buna funcționare a administrației publice ca sistem; cu respectarea unor reguli clare, previzibile, ușor de cunoscut și de aplicat – atât de către cetățeni, cât și de către administrație, cu stabilirea unor obiective publice care să corespundă dorințelor celor administrați.

Charles Debbasch susține că dreptul administrativ trebuie să răspundă la două cerințe fundamentale: pe de o parte „[...] să asigure disciplina internă a administrației pentru a face posibilă o funcționare a sa cât mai bună[...]”, iar pe de altă parte, „[...] să garanteze cetățenilor o funcționare a administrației conformă exigențelor statului de drept [...]”¹.

Fiecare stat membru al Uniunii Europene ar trebui să se preocupe în a identifica și promova cele mai adecvate măsuri în vederea asigurării unei bune guvernări și a unei bune administrări, identificând și aplicând la nivel național principiile care guvernează activitatea UE. În literatura de specialitate se găsesc referiri la autonomia administrativă națională și limitele acesteia, în condițiile în care aceasta trebuie reconciliată cu necesitatea aplicării uniforme a dreptului².

În aplicarea dreptului european, autoritățile naționale sunt supuse obligației de cooperare loială, iar autoritățile administrative naționale sunt supuse principiilor europene ale echivalenței și efectivității, fiind obligate să adopte toate măsurile generale sau particulare în scopul remedierii unei omisiuni în evaluarea efectelor unui proiect – cum ar fi spre exemplu cele privind mediul. Modalitățile procedurale aplicabile în acest context sunt de resortul ordinii juridice interne a fiecărui stat membru – pe baza principiului autonomiei procedurale – cu condiția ca ele să nu fie mai puțin favorabile celor care reglementează situații asemănătoare de natură internă (principiul echivalenței), și ca ele să nu facă imposibilă în practică și excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică europeană (principiul efectivității).

În plus, Uniunea Europeană are competența de a armoniza dreptul administrativ național – întărită în prezent prin conținutul art. 197 TFUE, care promovează cooperarea administrativă între statele membre și Uniune. S-a constatat astfel că atât CJUE, cât și Parlamentul și Comisia au încercat să instituie standarde minime europene, care să guverneze procedurile administrative europene.

2. Consacrarea dreptului la buna administrare la nivel european

Procesul inerent de modernizare a administrațiilor la nivel global și european se află în plină desfășurare. În U.E., Tratatul de la Nisa intrat în vigoare

¹ Ch. Debbasch, *Droit administratif*, 6^{ème} ed., Economica, Paris, 2002, p. 3.

² A se vedea E. Slabu, *Buna administrare în spațiul administrativ european*, Ed. C.H. Beck, București, 2018, p. 13.

în anul 2003 a menționat pentru prima dată dreptul la o bună administrare ca element al Cartei Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, Cartă devenită obligatorie la 01.12.2009 în baza Tratatului de la Lisabona.

Dacă la începuturile Uniunii deciziile acesteia s-au concentrat pe necesitatea refacerii și dezvoltării economice unitare a statelor componente, odată cu trecerea timpului și cu lărgirea Uniunii s-a dezvoltat conștiința că nu se poate asigura bunăstare economică fără respectarea statului de drept, a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, fără asigurarea unei bune guvernări și a unei bune administrări a treburilor publice.

Realizarea convergenței administrației naționale reprezintă o exigență a încorporării în spațiul administrativ european. Procesul de convergență a impus introducerea în acquis-ul comunitar a două componente fundamentale: dreptul la buna administrare și considerarea cooperării administrative dintre statele membre ca o chestiune de interes comun, care contribuie la dezvoltarea capacităților administrative.

Prin Tratatul de la Lisabona Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a căpătat forță juridică primară, alături de tratatele. Astfel, dreptul la buna administrare prevăzut la art. 41 din Cartă¹ a căpătat forță juridică obligatorie pentru toate statele UE, nu numai pentru instituțiile uniunii. Statele trebuie „[...] să identifice modalitățile concrete care să ducă la realizarea efectivă a acestui drept, elementele principale menționate în cuprinsul articolului constituind un punct de plecare pentru statele membre în conceperea reglementărilor interne ce vor determina buna administrare la nivel național, deoarece prevederile Tratatului subliniază faptul că uniunea are ca obiective în prezent nu numai o dezvoltare economică unitară, ci și întărirea respectării drepturilor fundamentale ale oamenilor, deci, implicit și a dreptului la buna administrare².

Carta reprezintă un „[...] veritabil catalog al drepturilor de care toți cetățenii europeni ar trebui să beneficieze în fața tuturor instituțiilor Uniunii Europene și față de statele membre, atunci când acestea din urmă pun în aplicare legislația europeană”³.

¹ Art. 41 (1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. (2) Acest drept include în principal: (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile. (3) Orice persoană are dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor membre. (4) Orice persoană se poate adresa în scris instituțiilor Uniunii în una dintre limbile tratatelor și trebuie să primească răspuns în aceeași limbă.

² E. Slabu, *Buna ...*, op. cit., p. 53.

³ E. S. Tănăsescu, *Carta drepturilor fundamentale a UE: avantajele și efectele ei pentru cetățenii europeni*, în *Revista română de drept european*, nr. 4 din 2010, p. 18.

Utilizarea în conținutul Cartei a sintagmei „orice persoană” și nu a celei de „cetățean european” conferă posibilitatea invocării sale de către cetățenii statelor terțe, conferind Cartei o dimensiune globală. Așadar, la nivelul Uniunii oricare cetățean beneficiază – potrivit art. 41 din Cartă – de un drept la buna administrare în raport cu instituțiile și organele U.E., prevederile art. 41 fiind completate și de alte elemente ale unei bune administrări regăsite în conținutul Cartei, cum ar fi: libertatea de exprimare și de informare; egalitatea în fața legii; nediscriminarea; egalitatea între femei și bărbați. În strânsă legătură cu dreptul la buna administrare, Carta prevede la art. 43 dreptul fiecărui cetățean al Uniunii ori al oricărei persoane fizice sau juridice rezidente ori având sediul pe teritoriul oricărui stat membru al UE de a sesiza Ombudsmanul European în caz de defectuoasă administrare în activitatea instituțiilor sau organismelor comunitare – cu excepția Curții de Justiție a Uniunii Europene, cu privire la atribuțiile jurisdicționale.

Buna administrare nu poate fi limitată doar la imparțialitate, echitate, transparență, drept de acces la propriul dosar sau obligația administrației de a-și motiva deciziile. Așa cum se subliniază în literatura de specialitate, „Buna administrare înseamnă și legalitatea (și implicit oportunitatea) acțiunii administrației publice și dreptul de a adresa petiții și de a primi răspuns într-un termen rezonabil, și dreptul de a ataca în instanță o decizie a administrației care afectează drepturile și interesele legitime, și dreptul la despăgubire în caz de vătămare prin acțiunea sau inacțiunea unei autorități publice, și dreptul de a beneficia de proceduri clare, aduse la cunoștința publică, în ceea ce privește relația cu administrația”¹.

Buna administrare dobândește tot mai mult caracterul unui principiu fundamental al dreptului administrativ, cuprinzând un ansamblu de elemente care au legătură între ele și care definesc un standard fundamental al administrației publice moderne.

Parlamentul European, punând în evidență că protejarea drepturilor procedurale ale persoanelor constituie o prioritate pentru UE, pe baza art. 225 și 298 din TFUE și având în vedere art. 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a cerut Comisiei Europene – prin Rezoluția din 15.01.2013, act cu mai multe recomandări către aceasta (Comisie) – să transmită o propunere de reglementare a Dreptului European de Procedură Administrativă.

3. Dreptul la un tratament echitabil – componentă a bunei administrări. Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene

Pentru dezvoltarea unei mai bune înțelegeri a dreptului public european – ca domeniu care să garanteze că valorile constitutive ale Uniunii sunt prezente și respectate în toate cazurile de exercitare a autorității publice –

¹ E. Slabu, Buna ..., op. cit., p. 55.

la nivel european s-a implementat proiectul ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law). Proiectul își propune să contribuie la crearea unui cadru juridic pentru punerea în aplicare a legislației UE prin intermediul mijloacelor non-legislative, printr-un set de reguli accesibile, funcționale și transparente, care determină o mai bună percepție a drepturilor și obligațiilor persoanelor și administratorilor deopotrivă. Ca etapă a acestui proiect, ReNEUAL – prin grupurile sale de lucru – a dezvoltat în perioada 2009 – 2014 un set de reguli-model¹ cu privire la dreptul european de procedură administrativă, destinate să întărească principiile generale ale dreptului european și să identifice, prin cercetare comparativă, cele mai bune practici în diferite politici specifice UE.

Potrivit art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, dreptul la un tratament echitabil pare a include, în principal, următoarele:

a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care să îi aducă atingere;

b) dreptul oricărei persoane de acces la propriul dosar;

c) obligația administrației de a-și motiva deciziile.

Cu privire la aceste elemente de corectitudine procedurală, Codul ReNEUAL cuprinde următoarele dezvoltări în Cartea a III-a – „Procedura de adoptare a deciziilor individuale”:

a) dreptul de a fi ascultat:

„Art. III – 23 (1) O parte are dreptul de a fi audiată de către o autoritate publică, înainte ca aceasta din urmă să ia o decizie care i-ar afecta în mod negativ situația.

(2) Ședința pentru adoptarea unei decizii poate fi omisă atunci când interesul public impune adoptarea unei decizii, sau atunci când o întârziere ar prezenta un risc grav. Cu toate acestea, o audiere trebuie să aibă loc după adoptarea deciziei [...].

(3) Părțile implicate au dreptul de a fi informate cu privire la problemele-cheie ale cazului care urmează să fie analizat de către autoritatea publică, precum și cu privire la argumentele care susțin raționamentul, în scopul ca acestea să-și poată preciza în mod util poziția și să-și exercite dreptul la apărare.

(4) Părțile trebuie să beneficieze de o perioadă de timp rezonabilă pentru a răspunde la notificarea prevăzută la alin. (3) [...].

(5) Autoritatea publică are o putere de apreciere în ceea ce privește forma și conținutul ședinței, care include alegerea procedurii [...].”

Art. III – 23 alin. (1) se referă la drepturile procedurale care trebuie respectate în timpul ascultării oricărei persoane de către autoritatea publică înainte de a fi luată o decizie care ar putea-o afecta. Nu este prevăzută condiția existenței unei măsuri contestate împotriva reclamantului, deși jurisprudența CJUE este eterogenă în această privință.

¹ A se vedea: Colectiv, *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, Ed. Universul Juridic, București, 2016.

Alin. (2) conține o derogare de la dreptul de a fi ascultat, în acele cazuri în care o decizie imediată este imperios necesară pentru interesul public. Autoritatea publică este obligată să aducă dovezi în motivarea acestor condiții.

Alin. (3) este menit să asigure că persoanele care pot fi afectate au suficiente informații în ceea ce privește natura acuzațiilor aduse, condiție esențială pentru a putea exercita un drept efectiv la apărare.

Alin. (4) are ca obiectiv să asigure o perioadă de timp adecvată pentru ca persoana afectată să poată răspunde proiectului de decizie.

Alin. (5) reglementează natura audierilor. Se stipulează astfel faptul că autoritatea publică are libertate în ceea ce privește forma și conținutul audierilor, scrise sau orale etc.

b) dreptul de acces la propriul dosar:

„Art. III – 22 (1) Orice parte interesată are dreptul de acces la dosar în ceea ce o privește, cu respectarea intereselor legitime, confidențialității, secretului profesional și comercial.

(2) În cazul în care documentele respective conțin informații confidențiale sau secrete comerciale sau profesionale, autoritatea publică trebuie, pe cât posibil, să prezinte o versiune non-confidențială sau un rezumat al documentelor.

(3) Orice parte poate examina toate documentele din dosarul său, în special cele care pot fi invocate în apărare, inclusiv cele incriminatoire și dezincriminatoire, înainte ca decizia să fie luată.

(4) Modul în care este organizat accesul la dosar este determinat de autoritatea publică implicată și poate fi supus unor norme sectoriale ale legislației U.E., cu condiția ca acestea să nu afecteze substanța dreptului de acces. Sub această rezervă, accesul la dosar poate lua forma unor copii ale documentelor care îl compun sau un studiu al dosarului la sediul autorității publice, sau chiar o combinație a celor două.

(5) Dreptul de acces la dosar nu se extinde la accesul la informații irelevante, care nu corespund situației de fapt și de drept ale fiecărui caz în parte”.

Art. III – 22 consfințește dreptul părții de a-și consulta dosarul, cu respectarea confidențialității și a secretului profesional sau comercial. Dreptul de a consulta dosarul prezintă importanță independent de existența dreptului de a fi ascultat.

Regulile de procedură privind dreptul de a consulta dosarul derivă din jurisprudența C.J.U.E.

c) obligația administrației de a-și motiva deciziile:

„Art. III – 29 (1) Autoritatea publică trebuie să-și justifice decizia într-un mod clar, simplu și ușor de înțeles. Motivarea trebuie să fie adecvată deciziei luate și trebuie să stabilească raționamentul urmat de autoritatea publică într-o manieră clară și fără echivoc, astfel încât părțile să poată înțelege considerentele deciziei și instanța de control judiciar competentă să-și poată exercita controlul.

(2) Obligația de a motiva o decizie luată în cadrul unei proceduri mixte este nuanțată în funcție de rolurile respective ale Uniunii și ale statelor membre, în conformitate cu procedurile legale”.

Art. III – 29 instituie condiția motivării conținutului deciziei administrative. În caz contrar ar fi imposibil pentru părți să își înțeleagă drepturile și obligațiile care sunt influențate de efectele respectivei decizii. Textul face aplicarea dispozițiilor art. 296 alin. (2) T.F.U.E., care prevede că: „Actele legale vor prevedea motivele care stau la baza acestora și vor face referire la orice propuneri, inițiative, recomandări, cereri sau opinii cerute în baza Tratatelor”. Aceasta generează două obligații: prima constituie o cerință procedurală, în sensul în care ceea ce se cere este motivarea diferită de condiția de drept material – constând în oferirea motivării adecvate; cea de-a doua cerință presupune să se facă referire la toate documentele care sunt necesare din punct de vedere legal și care au influențat decizia finală, pentru a asigura o acțiune administrativă transparentă.

4. Examen de practică administrativă

Pentru a înțelege mai bine multiplele dimensiuni ale dreptului la un tratament echitabil, vom cerceta practica Ombudsmanului european privind buna administrare, demersurile întreprinse de această instituție pentru a observa situații de administrare defectuoasă și vom încerca să identificăm aspecte relevante din practica administrativă românească.

a) dreptul de a fi ascultat:

În ceea ce privește dreptul de a fi audiat, Ombudsmanul european apreciază că cetățeanul trebuie audiat înainte să se ia o decizie care îl poate afecta negativ, astfel încât să fie în măsură să își prezinte în mod util punctul de vedere cu privire la materialul pe care se va întemeia decizia¹: „Atunci când Oficiul European de Luptă Antifraudă, OLAF, solicită informații sau audiază o parte care face obiectul unei anchete, partea respectivă ar trebui să fie informată cu privire la obiectul investigației. Această informare se poate limita la natura acuzațiilor făcute. Atunci când urmează să se ia o decizie care afectează negativ o persoană, dreptul formal de a fi audiat prevede inclusiv ca persoanei în cauză să i se acorde posibilitatea să comenteze probele”².

Din practica administrativă românească relativă la această chestiune vom reține în materia administrativ-fiscală dispozițiile art. 9 din Legea nr. 207 din 2015 Codul de procedură fiscală³. Analizând conținutul reglementării, se

¹ A se vedea *Buna administrare în practica Ombudsmanului european*, www.ombudsman.europa.eu, consultat la 20.10.2018, p. 18

² *Buna administrare ...*, op. cit., p. 18.

³ Art. 9. *Dreptul de a fi ascultat*

(1) Înaintea luării deciziei, organul fiscal este obligat să asigure contribuabilului/plătitorului posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere cu privire la faptele și împrejurările relevante în luarea deciziei.

observă că legiuitorul se mulțumește să afirme dreptul de a fi ascultat, stabilind apoi o multitudine de excepții și limitări, fără a oferi garanții suficiente că audierea nu reprezintă un act formal (nu sunt referiri cu privire la informarea celui audiat relativ la cauză și argumentele organului fiscal, precum și la acordarea unui timp rezonabil pentru realizarea audierii).

b) dreptul de acces la propriul dosar:

Art. 41 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede că orice persoană are dreptul de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial. Unele dintre excepțiile care se aplică dreptului de acces public la documente se poate aplica și dreptului de acces individual: „Totuși, unei persoane nu i se poate refuza accesul individual la propriul său dosar pe motiv că acordarea accesului ar putea aduce atingere drepturilor cu privire la confidențialitate și datele cu caracter personal sau intereselor comerciale ale persoanei care face cererea de acces”¹.

Din practica administrativă românească relevăm situația accesului unei persoane la modul de întocmire și valorificare a propriului dosar de pensionare, potrivit Legii nr. 263 din 2010 (mod de determinare venituri luate în calcul, punctaje, medii anuale, calcule etc.). În lipsa unor reglementări procedurale explicite, persoanei i se limitează accesul firesc la propriul dosar, fiind îndemnată spre utilizarea unei căi de atac, deși accesul la mijloacele de probă îi este limitat.

Poate fi astfel încălcat și dreptul la un proces echitabil, care implică exigența ca părțile să dispună de posibilități suficiente, echivalente și adecvate pentru a-și susține poziția asupra problemelor de drept și de fapt, iar niciuna dintre părți să nu fie defavorizată în raport cu cealaltă.

(2) Organul fiscal nu este obligat să aplice prevederile alin. (1) când:

a) întârzierea în luarea deciziei determină un pericol pentru constatarea situației fiscale reale privind executarea obligațiilor contribuabilului/plătitorului sau pentru luarea altor măsuri prevăzute de lege;

b) cuantumul creanțelor fiscale urmează să se modifice cu mai puțin de 10% din valoarea creanței fiscale stabilită anterior;

c) se acceptă informațiile prezentate de contribuabil/plătitor, pe care acesta le-a dat într-o declarație sau într-o cerere;

d) urmează să se ia măsuri de executare silită;

e) urmează să se emită deciziile referitoare la obligațiile fiscale accesorii.

(3) Audierea se consideră îndeplinită în următoarele situații:

a) contribuabilul/plătitorul refuză explicit să se prezinte la termenul stabilit de organul fiscal în vederea audierii;

b) contribuabilul/plătitorul nu se prezintă, din orice motiv, la două termene consecutive stabilite de organul fiscal în vederea audierii.

(4) Excepția lipsei audierii poate fi invocată de contribuabil/plătitor odată cu formularea contestației depuse potrivit prezentului cod. [...]

¹ *Buna administrare ...*, op. cit., p. 14.

c) obligația administrației de a-și motiva deciziile:

Transparența permite cetățenilor să examineze amănunțit activitățile autorităților publice, să evalueze performanțele acestora și să le tragă la răspundere: „Deschiderea și accesul public la documente constituie o parte esențială a sistemelor de echilibru instituțional care mediază exercitarea puterii publice și promovează asumarea răspunderii. Nu este suficient ca administrația U.E. să afirme că face tot posibilul pentru a obține încrederea cetățenilor. Cetățenii au dreptul să vadă și să decidă ei înșiși dacă aceasta este situația. În consecință, deschiderea și transparența sunt elemente cheie, care pot ajuta la construirea încrederii între instituțiile și cetățenii U.E.”¹.

Din practica administrativă românească în materia contravențiilor reținem situația motivării insuficiente a proceselor-verbale întocmite de agenții constatori. Nepunerea la dispoziția contravenientului a temeiurilor care au stat la baza întocmirii actului administrativ încalcă garanțiile procedurale instituite în favoarea sa, actul impunându-i o sarcină aproape imposibilă în ceea ce privește efectuarea probei contrare.

Respectarea drepturilor procedurale ale celor administrați pretinde administrațiilor publice obligația de motivare a tuturor deciziilor, a prezentării argumentelor care stau la baza acestora – în special în cazul situațiilor care resping acordarea unor drepturi solicitate.

Concluzii

Buna administrare presupune și dreptul la un tratament echitabil din partea instituțiilor publice. În conținutul dreptului la un tratament echitabil putem include și obligația administrației de a respecta cerințele principiului legalității în litera și spiritul art. 1 alin. (5) din Constituție, asigurând în acest sens respectarea drepturilor procedurale ale cetățeanului, veritabile garanții ale echității.

Așa cum apreciază Ombudsmanul european, „[...] conceptul de bună administrare este mai larg decât noțiunea de legalitate. Examinându-și și punându-și constatările sub semnul întrebării, administrația le poate spori certitudinea și valabilitatea”².

Corectitudinea procedurală presupune dreptul cetățeanului la un tratament întemeiat pe justițe, adevăr, nepărtinire, dreptate, la un tratament echitabil. Cetățeanul trebuie să aibă la dispoziție o serie de instrumente garantate prin lege, prin înscrierea în regulamente, metodologii, validate de bune practici care să îi permită să-și protejeze drepturile în fața administrației.

Exercitarea cu bună-credință a drepturilor procedurale, atât de către administrație, cât și de către cei administrați, poate fi premisa evitării ca actul de decizie să fie transformat într-o formalitate care să golească de conținut dreptul la un tratament echitabil.

¹ *Buna administrare ..., op. cit., p. 5.*

² *Buna administrare ..., op. cit., p. 19.*

Dr. Marius VĂCĂRELU
SNSPA

E-mail: marius333vacarelu@gmail.com

1. Curgerea timpului obligă fiecare persoană sau instituție să se gândească periodic la un bilanț al propriilor activități, ceea ce conduce la formularea unor concluzii mai mult sau mai puțin favorabile, în funcție de faptele care au jalonat existența și/sau funcționarea persoanei în cauză. În aceeași situație sunt și statele, care au la rândul lor obligația să își analizeze atent istoria, pentru a trage învățămintele necesare. Din perspectiva dreptului public, concluziile acestei analize sunt foarte importante, deoarece dimensiunea acestuia acoperă o suprafață normativă uriașă, care pune în cumpănă întreaga viață a cetățenilor dintr-un stat, inclusiv sfera privată.

Periodicitatea bilanțurilor este de regulă aceea de un an, trei, cinci, zece, iar apoi din multipli de cinci; deosebit de importante sunt cele de 25, 50 și 100 de ani. Statul român a izbutit să ajungă cel mai aproape de identitatea geografică dintre dimensiunea națiunii și limitele politico-juridice în perioada anilor 1918 – 1919, ceea ce obligă atât entitățile științifice ale țării, cât și departamentele de cercetare ale instituțiilor administrației publice la o analiză aprofundată a ceea ce s-a întâmplat în acest secol tocmai parcurs.

Deși contextele aniversare imprimă de foarte multe ori o tendință de prezentare mai degrabă a aspectelor pozitive, obiectivitatea este cu siguranță mult mai utilă atât celor de astăzi, cât și celor de mâine. De aceea, în raport de cele scrise mai sus, reamintim formula prin care regii României introduceau un act normativ: „La toți cei de față și viitori, sănătate”¹, ceea ce demonstrează o anumită conștiință istorică din partea acestora, precum și înțelegerea faptului că o lege nu se adresa doar celor contemporani, ci prin esența aplicării sale influența și șansele de viață ai celor nenăscuți la data emiterii respectivelor norme juridice.

2. Orice analiză a dreptului pornește de la legea fundamentală în vigoare; iar pentru perioade mai lungi de timp dimensiunea constituțională devine și mai importantă, deoarece aceasta va surprinde nu doar un moment al prezentului, dar și modificările pe care în timp „așezarea cu temelii”² a statului le-a avut.

Este adevărat că fiecare om și-ar dori pentru viața sa un cadru legal și moral cât mai clar, favorabil și stabil, însă istoria demonstrează că voința generală și rezonabilă a oamenilor nu este îndeplinită decât în foarte mică proporție,

¹ Un exemplu la http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?idt=33569, consultat la 19.11.2018.

² Astfel de traduce din limba latină termenul *constitutio*, - ere.

deoarece mai degrabă conflictele de dorințe, idei și doctrine sunt cele care fixează cadrele existenței unei întregi societăți. Într-o astfel de realitate, dreptul urmează voinței oamenilor, iar dreptul public este cea mai importantă expresie a ideilor care conduc milioane de oameni la progres, sărăcie, acumulări patrimoniale, distrugere sau moarte.

Din acest motive, ultimii 100 de ani subliniază o reală efervescență a dreptului public pe continentul european, existând două cauze care au impus acest fenomen de transformări constituționale.

Mai întâi, amintim progresul tehnologiilor, care au determinat apariția de situații juridice noi, necesitând intervenția legiuitorilor pentru regularizarea diferitelor aspecte practice noi apărute (regimul înregistrării acelor noi tehnologii, licențe de producție și/sau export, modul de utilizare, stabilirea căror fapte pot constitui infracțiuni etc.). Peisajul dreptului public a fost influențat puternic de către acestea, schimbându-se modul de aducere la cunoștința publică a noilor acte normative, scăzând timpul de emitere a unor acte administrative, și – mai presus de orice – educând cetățenii în sensul cunoașterii mai aprofundate a cerințelor legale pentru operarea diferitelor afaceri, investiții etc. Tehnologia a făcut să se creeze o bibliotecă uriașă care conține lucrări științifice, decizii de jurisprudență, rapoarte, documente de orice tip, care ajută la educarea inclusiv în sens juridic a celor care doresc să contribuie mai mult la „chestiunile cetății”; ea se numește Internet.

Al doilea factor care a provocat efervescența dreptului public pe continentul european a fost legată de existența celor două războaie mondiale, de tratatele de pace care au urmat acestora, de instalarea conflictului politico-ideologic dintre lumea liberă și statele ajunse sub stăpânirea comunistă, dar și de finalizarea acestei mari confruntări. Astfel, mai ales în jumătatea de Est a continentului au apărut sau reapărut state; s-a schimbat dimensiunea teritoriilor, au avut loc schimburi de populație – voluntare sau forțate – și pentru o lungă durată de timp mai multe țări au cunoscut regimuri politice dictatoriale. Toate aceste aspecte au produs efecte majore în sfera dreptului public, cu consecințe de durată.

3. În anii 1917 – 1918 s-au constituit ca state Estonia, Letonia, Lituania, Finlanda, Republica Cehoslovacă, Regatul Sârbilor, Croaților și Slovenilor (denumit mai târziu Iugoslavia), Austria, Ungaria, și a reapărut Polonia. Toate aceste state au fost consacrate prin Tratatul de Pace de la Paris din anii 1919 – 1920.

Apariția acestor state a însemnat și apariția unor constituții noi, care în majoritatea lor însă nu au rezistat foarte mult, deoarece considerente politice au făcut ca Statele Baltice să dispară ca subiecte de drept suverane și independente până în anul 1991; Polonia a fost desființată pentru cinci ani (1939 – 1944); iar Austria și Cehoslovacia au fost anexate de către Germania în a doua jumătate a anilor 1930.

Aceste anexări au fost doar unul dintre factorii care au dus la modificări ale constituțiilor, deoarece într-o bună parte din statele europene în anii interbelici s-au instaurat regimuri politice dictatoriale, ceea ce a avut ca efect modificări asupra legilor fundamentale ale acestora. Spre exemplu, în Estonia prima Constituție a fost adoptată în anul 1920, urmată de adoptarea unei noi legi fundamentale în anul 1934; deoarece la Tallin s-a instalat un regim autoritar, în anul 1938 a intrat în vigoare a treia Constituție. În anul 1992 statul baltic – redevinit independent – a adoptat actul constituțional în vigoare și astăzi. O situație asemănătoare regăsim în Lituania, care adoptă prima sa constituție în anul 1922, urmată de o a doua – în baza unui regim dictatorial – în anul 1928, dar care nu a fost de fapt niciodată aprobată de către Parlament, deși în baza acesteia au funcționat instituțiile statului; interesant este faptul că prevedea o procedură de aprobare prelungită, de 10 ani¹. Doar în 1938 se obține aprobarea Seimului pentru o a treia lege fundamentală; iar astăzi statul lituanian este guvernat în baza normelor Constituției adoptate în anul 1992, după obținerea independenței. După obținerea independenței, Finlanda își adoptă un set de patru acte cu caracter constituțional, care au fost în vigoare până în anul 1999 – când este adoptată o constituție, de data aceasta într-un singur act.

Foarte interesante sunt evoluțiile constituționale ale Austriei, Cehiei, Slovaciei, Ungariei, precum și a statelor care au compus până în anul 1991 entitatea slavilor de sud – Iugoslavia. Situația de după al doilea război mondial a condus însă și la alte situații complexe din punct de vedere constituțional în centrul continentului – a se vedea în acest sens situația Germaniei: mai întâi divizată, dar mai târziu ajunge la reunificare, în anul 1990. Sistemul constituțional german a fost influențat astfel de către tratatele de pace încheiate imediat după finalizarea celei mai mari conflagrații a istoriei.

4. România a fost parte a aceleiași mari schimbări constituționale, dar din motive diferite. Existenta ca stat, nu a fost nevoită să lupte pentru apariție, dar a fost nevoită să participe la ambele războaie mondiale, iar schimbările care au urmat acestor două mari confruntări au avut ca efect adoptarea a două noi constituții – în anii 1923 și 1948. Cu toate acestea, istoria constituțională a statului român învederează existența a șapte legi fundamentale care au operat în perioada 1918 – 2018.

Astfel, prima Constituție a fost aceea din anul 1866, care a avut cea mai lungă durată de aplicare, anume 61 de ani. A fost modificată în anii 1879 și 1884, prima data ca urmare a recunoașterii independenței României, iar a doua oară după proclamarea statului român ca regat. A avut 133 de articole, fiind structurată în opt titluri: Despre teritoriul român, Despre drepturile Românilor, Despre puterile Statului, Despre finanțe, Despre puterea armată, Dispozițiuni generale, Despre revizuirea Constituțiunei, Dispozițiuni tranzitorii

¹ <http://valstybingumas.lt/EN/saltiniu-apzvalga/LR-1918-1940-saltiniai/Pages/default.aspx>, consultat la 27.11.2018.

și suplimentare. Titlul VI – Dispozițiuni generale – conține reglementări care ar fi avut mai degrabă locul în prima parte a textului legii fundamentale, iar forma pe care o are astăzi Constituția României întărește această idee, deoarece legiuitorul secolului XIX se referea la în acel titlu la Capitala țării și culoarea drapelului național, alături de condiționarea intrării în vigoare a oricărui act normativ de aducerea la cunoștință publică a acestuia (art. 127).

Asupra calităților acestei legi fundamentale s-au pronunțat mai mulți specialiști¹; ea a reprezentat un progres important al societății românești, care la momentul adoptării sale nu avea un grad ridicat de alfabetizare a populației. De menționat că la momentul adoptării sale exista o dezbatere publică destul de intensă și de lungă durată referitoare la forma de guvernământ a statului român, care în orice situație trebuia decisă prin dispoziții de natură constituțională; amintirea acestei lupte politice rămâne prezentă mai ales în literatura română a timpului².

Foarte important este de menționat și aspectul constituirii colegiilor electorale, diferențierea fiind făcută în funcție de avere; precum și instituția senatorilor de drept (art. 76); femeile nu aveau drept de vot. Cele două universități ale țării din acel moment – de la București și Iași – își desemnau un reprezentat în Senat. Procedura revizuirii era stabilită la art. 129, iar modificările trebuiau votate de cel puțin 2/3 din numărul membrilor celor două Camere.

În anul 1917 se adoptă o modificare a legii fundamentale relativă la realizarea reformei electorale, precum și a celei agrare. Efectele acestora se revăd mai profund în Constituția adoptată în 1923, adoptată ca rezultat al alegerilor organizate în temeiul legii electorale din 16 noiembrie 1918; ele au condus la sporirea numărului de electori – un deputat fiind ales de 50.000 de cetățeni, față de un corp electoral total de 110.000 cetățeni în anul 1914³.

O caracterizare a anilor 1920 ar surprinde preponderența actelor normative din sfera dreptului public, care au cuprins o nouă lege fundamentală, o lege a unificării administrative – în anul 1925; o lege a contenciosului administrativ – în anul 1925; o nouă lege electorală – în anul 1926; o lege a minelor; legea reformei monetare, precum și alte legi care au trebuit să consolideze juridic și administrativ statul român adus la granițele sale aproape naturale. Deceniul următor este unul mai degrabă al codificării, în a doua jumătate a acestuia fiind adoptate patru noi coduri: penal, procedură penală – ambele intrate în vigoare în martie 1936; civil și comercial, care au fost adoptate de către Parlament, dar nu au fost promulgate (Codul civil în anul 1940, iar Codul comercial în anul 1938).

¹ A se vedea, spre exemplu, bibliografia lucrării prof. M. Guțan, *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă: 1802 – 1866*, Ed. Hamangiu, București, 2013.

² A se vedea, spre exemplu, *Conu Leonida față cu reacțiunea*, de I.L. Caragiale, în care personajul principal militează pentru forma de guvernământ republicană.

³ <https://www.historia.ro/sectiune/general/articol/primele-alegeri-din-romania-mare-prima-mare-surpriza-favoritii-zdrobiti-la-urna-de-vot>, consultat la 19.11.2018.

Constituția adoptată în martie 1923 a fost întocmită după modelul legii fundamentale din anul 1866, păstrând aceeași structură, același număr de titluri (opt), care vor însuma 138 de articole.

O analiză comparativă extinsă ar excede dimensiunea prezentului volum, și din acest motiv vom releva doar câteva aspecte mai importante. Astfel, vom remarca dispariția plășilor din textul constituțional (deși în vechea formă a art. 4 acestea erau menționate ca subdiviziuni administrative); apar diferențe în procedura și competența naturalizării (fosta împământenire) persoanelor (art. 7); se stabilește o ordine în stat a religiilor, ca urmare a redobândirii teritoriilor de peste Carpați (art. 22); este eliminat sistemul de vot cenzitar; senatorii sunt aleși sau de drept (art. 67) – iar în rândul celor din urmă vom regăsi atât reprezentanți ai cultelor recunoscute de către stat, cât și foști conducători ai Înaltei Curți de Casație și Justiție, ai Camerelor Parlamentului, ai Consiliului de Miniștri, precum și ai Marelui Stat Major etc.¹; se menține dispoziția ca fiecare universitate a țării să trimită în Senat câte un reprezentant (art. 71); este stabilit termenul de 15 octombrie ca moment de convocare a Camerelor Parlamentului (art. 90); se prevede posibilitatea judecării pentru constituționalitate a legilor de către secțiile unite ale Curții de Casație și Justiție (art. 103); este menținut juriul pentru toate cauzele criminale, politice și de presă (art. 105); se instituie contenciosul administrativ, cu limitele sale privind actele de guvernământ și actele cu caracter militar (art. 107).

În ultimul titlu – referitor la dispozițiile tranzitorii și suplimentare – sunt menționate ca având caracter constituțional dispozițiunile din legile agrare privitoare la pământurile cultivabile, pădurile și bălțile expropriabile în total sau în parte, la starea lor juridică, la subsol, la prețuire, la modul de plată etc. (art. 131); în art. 132 sunt prevăzute dispoziții privind necesitățile de lemn de construcții și pentru foc, iar în art. 137 se dispune asupra necesității armonizării legislației din fiecare provincie cu normele noii Constituții.

5. Din păcate, anii 1920 – 1939 nu sunt pentru statele europene unii ai democrației și statului de drept, în această perioadă apărând mai multe regimuri dictatoriale, atât în vestul continentului, cât și în est. Practic, doar Franța, Elveția, Marea Britanie, Belgia, Olanda, Danemarca și statele Scandinaviei nu cunosc dictaturi în acea perioadă. Toate celelalte state ajung dictaturi, unele mai devreme – Italia în anul 1922, Bulgaria în anul 1923 – iar altele în anii 1930. România se apropie de caracteristicile unui regim dictatorial cel mai târziu – în februarie 1938, iar finalul acestuia are loc după doi ani, consecință a pierderilor teritoriale din anul 1940.

Aceste regimuri politice dictatoriale au fost însoțite de adoptarea unor constituții noi, iar în acest sens nici statul român nu a făcut excepție, legea fundamentală fiind adoptată în februarie 1938. A fost redactată de către Istrate

¹ Sub rezerva unor condiții de timp, relative la exercitarea funcțiilor respective (a se vedea dispozițiile art. 73).

Micescu, eminentul civilist și avocat; avea în structura sa 100 de articole, repartizate în opt titluri.

Sunt menținute în parte dispozițiile Constituției din anul 1923, dar ordinea capitolelor nu mai este aceeași – normele care stabilesc poziția regelui în societatea românească fiind de data aceasta în capitolul I al titlului III, pe când în textul anterior acel loc de frunte revenea dispozițiilor privind Reprezentanța Națională. Printre alte dispoziții ale textului constituțional din anul 1938 remarcăm absența unei referiri la modul de organizare a teritoriului țării (ceea ce ulterior s-a făcut prin lege specială, care a întărit autoritatea regelui); de asemenea, regăsim o interdicție asupra propagandei politice în interiorul lăcașelor de cult (art. 8); se conferă dreptul de vot pentru femei – pentru prima dată (art. 61); se introduc senatorii numiți de către rege, care reprezentau jumătate din numărul total al membrilor acestui corp legiuitor (art. 63); delapidarea banilor publici este considerată drept crimă prin textul constituțional (art. 87) – crima fiind în clasificarea românească a timpului cea mai grea formă de infracțiune.

Mai multe modalități de extindere a puterii regelui au fost adoptate prin legi speciale, care au reglementat organizarea administrativă a țării, vârsta de la care un cetățean avea dreptul să voteze (30 de ani, potrivit art. 5 al Legii electorale din anul 1939¹) – aspect temporal care a fost însoțit și de o condiție suplimentară, anume a științei de carte. De asemenea, a fost înființat un partid unic, ceea ce a oferit regelui posibilitatea unui control mai ridicat al vieții politice.

Evenimentele anilor 1940 – 1947 au fost foarte dificile pentru statul român. Prin dispozițiile Decretului-lege nr. 3052 din 05.09.1940 Constituția din 1938 este suspendată. Prin Decretul-lege nr. 3053 din 05.09.1940 primul-ministru numit în acea zi este investit cu „depline puteri pentru conducerea Statului Român”, regele rămânând cu doar cele conferite prin art. II al respectivului decret. În anul 1944 Constituția din anul 1923 a fost repusă în vigoare, ea funcționând – cu modificări – până în 30.12.1947, când a fost expres abrogată (a doua oară, prima dată acest fapt întâmplându-se în anul 1938) prin intermediul Legii nr. 363 din 30.12.1947 privind constituirea Statului Român în Republica Populară Română.

6. În temeiul acestor transformări, în aprilie 1948 se adoptă o nouă lege fundamentală. Aceasta a avut 105 articole, împărțite în 10 titluri.

Ea păstrează în parte tipologia Constituției din 1923: spre exemplu, simbolurile statului sunt prevăzute tot în finalul textului, în art. 99 – 102; există încă mențiuni referitoare la Biserica Ortodoxă (art. 27); se revine la organizarea teritoriului în plăși – dar cu deosebirea că se introduce regiunea (art. 75) etc.

¹ Publicată în M. Of. nr. 106 bis din 09.05.1939.

Totuși, apar mai multe diferențe, datorate în mare măsură ideologiei regimului, manifestate în mod special în materia proprietății și a organizării puterii.

Concret, titlul II se numește „Structura social-economică” și cuprinde măsuri care desprind ideea naționalizării bunurilor aflate în proprietatea privată (art. 6); se prevăd măsuri de sprijin a cooperăției sătești (art. 9); munca este considerată factorul de bază al vieții economice al statului (art. 12); se impune controlul statului asupra tuturor formelor de comerț, precum și dezvoltarea planificată a economiei naționale (art. 14 și 19); se prevede dreptul minorităților naționale de a beneficia de folosirea limbii materne în administrația publică, precum și în învățământ (art. 24).

Sub aspectul puterii de stat, cel mai important organ era Marea Adunare Națională (denumirea de atunci a Reprezentanței Naționale), iar conducerea statului se realiza de către Prezidiul acesteia (art. 37 și urm.). Realitățile politice erau însă diferite, iar cei care conduceau prezidiul acesteia – C.I. Parhon, Petru Groza, I.G. Maurer etc. – nu exercitau cu adevărat puterea deplină în stat. Totuși în textul constituțional edictat în anul 1948 nu există nici o referire la partidul comunist. Guvernul devine principalul organ conducător al administrației, având și principalul drept de inițiativă legislativă, deoarece doar un grup de minim o cincime din numărul de deputați puteau să aibă exercite această prerogativă (art. 55).

Sub aspect juridic, instanța supremă se numește acum Curtea Supremă (art. 86 și urm.). Această modificare va fi urmată de desființarea gradului de jurisdicție a apelului și a Curților de Apel, în același an – deoarece ultimele nu au fost prevăzute în legea fundamentală, fiind menționate doar tribunalele și judecătoriile.

În anul 1952 se adoptă o nouă lege fundamentală, corectată personal de către Stalin¹ (în aceeași situație s-a aflat și Constituția R.P. Polone adoptată în același an²). De data aceasta, referirile la partidul comunist și puterea sa în stat sunt fără echivoc, chiar din „capitolul introductiv”; de asemenea, subliniem că este singura dată când apare menționat și numele altui stat în cadrul legii fundamentale.

Sub aspect tehnic, această Constituție are 105 articole, împărțită în 10 capitole, (fiind transformate fostele titluri); înaintea lor există un capitol introductiv, cu rolul unui preambul. În acest capitol introductiv mai regăsim și dispoziții privind autonomia populației de etnie maghiară în regiunile unde se găseau în mod compact, acestea apărând la ordinul direct al aceluiași lider sovietic³.

¹ S. Bottoni, *Transilvania roșie: comunismul românesc și problema națională (1944 – 1965)*, Editura Institutului pentru Studierea Problemelor Minorităților Naționale: Kriterion, Cluj-Napoca, 2010, p. 102 – 103.

² S. Bottoni, *Transilvania ..., op. cit.*, p. 103.

³ S. Bottoni, *Transilvania ..., op. cit.*, p. 103.

În textul constituțional adoptat în anul 1952 referirile la instaurarea fermă a comunismului sunt fără echivoc. Printre cele mai clare dispoziții în acest sens le menționăm pe cele din art. 11, care relevă că „statul democratic-popular realizează în mod consecvent politica de îngrădire și eliminare a elementelor capitaliste”. Potrivit art. 15, munca este văzută ca „o chestiune de onoare”, iar „cine nu muncește, nu mănâncă». În Republica Populară Română se înfăptuiește tot mai larg principiul socialismului: «De la fiecare după capacitățile sale, fiecăruia după munca sa»”. În art. 18 și 19 este prevăzută împărțirea teritoriului în regiuni, acestea fiind nominalizate expres; un loc important în economia acestei reglementări este dedicat regiunii autonome constituită în acel an. În art. 86 apare reglementat rolul conducător al Partidului Muncitoresc Român (denumirea de atunci a partidului comunist). Sub aspectul organizării administrative a teritoriului, sunt desființate județele, iar în locul acestora regăsim regiunile – cu subdiviziune principală raionul, entități apărute după modelul sovietic. În aceeași formulă este înființat Tribunalul Suprem, el luând locul Curții Supreme de până atunci (art. 64).

O parte din dispozițiile Constituției din anul 1948 sunt menținute, iar pentru prima dată sistemului electoral îi este dedicat un capitol, anume al VIII-lea.

Schimbările survenite la finalul deceniului VI și începutul celui de-al VII-lea au condus legiuitorul român la adoptarea unei noi legi fundamentale, a cincea în 42 de ani, ceea ce oferea o medie de puțin peste opt ani pentru fiecare dintre ele. Astfel, se adoptă în anul 1965 o nouă Constituție, care schimbă numele statului în Republica Socialistă România. În forma inițială avea 114 articole, împărțite în nouă titluri – revenindu-se la tradiția juridică românească; a fost modificată și republicată de mai multe ori, ultima dată în anul 1986.

Sunt menținute anumite organizări ale textului – simbolurile statului fiind plasate, ca în totdeauna până atunci, la finalul textului (penultimul titlu). Rolul conducător al partidului este prevăzut în art. 25 și 26 ale Constituției.

Printre deosebiri regăsim cele 15 articole dedicate justiției (așa cum o înțelegea partidul comunist), fiind cea mai mare întindere pe care această instituție fundamentală a statului a avut-o vreodată în constituțiile statului român. În art. 103 al Constituției din anul 1965 se prevede reinstaurarea contenciosului administrativ subiectiv, care va fi concretizat mai departe prin adoptarea Legii nr. 1 din 1967 privind judecarea de către tribunale a cererilor celor vătămați în drepturile lor prin acte administrative ilegale.

Rolul conducător al Partidului Comunist Român este stipulat în mod expres în art. 3 al legii fundamentale. Se renunță la formula „cine nu muncește, nu mănâncă”, dar și la regiuni, raioane, precum și la regiunea autonomă stabilită în anul 1952 – revenindu-se la județ, ca forma intermediară de organizare a teritoriului. Pentru prima dată este reglementat rolul președintelui R.S.R. (în art. 71 – 76).

Fără îndoială, Constituția adoptată în anul 1965 este una mai apropiată de realităților și tradițiilor românești, și în cei 26 de ani de aplicare a putut permite o evoluție normală – relativ la criteriile comuniste – a societății.

Cu toate acestea, Partidul Comunist Român era o organizație care scăpa controlului statului, iar organele sale politice nu puteau fi deloc controlate pe care juridică. Acest lucru permitea o dublă superioritate: aceea a lipsei de control din partea statului, pe de o parte, iar pe de altă parte – aceea a prevederii implicite a superiorității social-politice a membrilor de partid, văzuți drept elita intangibilă din rândul căreia partidul își recruta liderii. Tocmai de aici apare inviolabilitatea juridică a membrilor (mai ales) de vârf ai partidului comunist, care – în raport de dispozițiile statutului P.C.R. – nu puteau fi sancționați decât prin mijloace de partid (art. 9 – 12). Întreaga discuție asupra relației juridice dintre partid și stat este mult mai largă și nu face obiectul prezentului studiu.

6. Schimbările aduse de finalul anul 1989 au condus la apariția unei noi Constituții, în anul 1991. Este a șaptea operabilă în mai puțin 75 de ani – avem ca reper temporal anul 1918 – ceea ce relevă o situație dificilă pentru statul român, care a fost nevoit să adopte mai multe constituții decât orice alt stat european, într-un interval de timp foarte scurt. Constituția a fost revizuită în anul 2003, în contextul aderării României la N.A.T.O. și U.E.

Despre ceea ce conține legea fundamentală în vigoare a statului român nu dorim să facem mențiuni aici, deoarece lucrări științifice dedicate acesteia se regăsesc în orice librărie și bibliotecă juridică de astăzi; menționăm doar că procedura sa de revizuire este una care nu se poate îndeplini foarte lesne, ceea ce face dificilă modificarea dispozițiilor sale în următorii ani, și cu atât mai puțin organizarea unei noi Adunări Constituante.

Totuși, este necesar să menționăm că în ultimii ani au existat două propuneri majore de revizuire a legii fundamentale, una asumată de către un grup de cetățeni, purtând de altfel acest nume, iar a doua, realizată de către partidele politice parlamentare¹, și care ar fi putut fi adoptată de către Parlament, în anul 2013.

Constituția nu este un act normativ care ar trebui modificat oricând și oricum, după cum este dorința corpului politic parlamentar, deoarece întreaga societate se bazează pe aceasta în desfășurarea activităților sale. Carențele profesionale și morale, teama de transformările politice, tehnologice și morale ale unei societăți nu pot fi temeiuri pentru crearea la nivel constituțional de bariere în calea unor schimbări ireversibile – pentru că o limitare graduală a acestora poate fi fixată prin acte normative de putere mai redusă (legi organice, în special). Este eronat ca instituții prinse în lupta pentru putere să folosească legea fundamentală ca instrument împotriva unora dintre marile doleanțe ale națiunii, deoarece disputele politice pot fi rezolvate și purtate elegant, în baza

¹ https://media.hotnews.ro/media_server1/document-2013-06-19-15030700-0-noua-constitutie-varianta-finala-amendamentele-adoptate.pdf .

principiilor morale și a unor cutume ale rezonabilității pe care legiuitorii nu au cum și mai ales de ce să le fixeze în Monitorul Oficial.

Faptul că la 100 de ani de la marele moment al unificării teritoriilor românești Constituția a devenit un subiect important în dezbateră publică – indiferent cum s-a ajuns la această situație – este un mare beneficiu pentru societatea românească. Orice moment dificil din punct de vedere politic și economic este însoțit de modificări ale legislației mai puțin chibzuite, adoptate mai degrabă pentru rezolvarea rapidă a problemelor, de regulă fără a se înțelege în acele momente tensionate consecințele pe termen lung ale actelor normative adoptate. În acest context, tumultul adoptării unor noi constituții este unul mai puțin favorabil societății și dreptului, tocmai prin efectele pe care le produce întotdeauna o nouă lege fundamentală.

De aceea, faptul că societatea românească a devenit conștientă că legalitatea și legislația coerentă și eficace sunt cele mai importante aspecte ale vieții unui stat înseamnă un progres real, care trebuie fructificat de o generație mai bine pregătită pentru realitățile secolului XXI.

Aspecte legislative, doctrinare și jurisprudențiale privind reglementarea și aplicarea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice

Conf. univ. dr. Emilia Lucia CĂTANĂ

1. Preliminarii

În cercetările noastre anterioare am semnalat cazuri de manifestare a inacțiunii administrației, care – distinct de situația clasică reprezentată de pasivitatea de a răspunde cererilor particularilor¹ – constă în omisiunea de a acționa în exercitarea competenței legale sau impuse de către ea însăși, în această ultimă situație fiind în discuție o veritabilă inacțiune/tăcere „*din oficiu*”. În acest context, am arătat că ipoteza tinde să devină frecventă, în special la nivelul Guvernului, care – paradoxal – în realizarea rolului constituțional de conducător al administrației publice ar trebui să își asume și exercite rolul firesc de model al bunelor practici pentru celelalte organe ale administrației publice, iar nicidecum să le pună în dificultate activitatea prin omisiunea de a acționa, mai ales când în discuție sunt domenii de interes major pentru bunul mers al administrației publice și al societății în general².

Întrucât unul dintre cazurile semnalate în lucrările citate era reprezentat de H.G. nr. 363 din 2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice³ – standarde neactualizate de către Guvern din anul 2011, deși la art. 4 din hotărâre era reglementată obligația Guvernului de a face acest demers administrativ, prin hotărâre, „*periodic*” sau „*ori de câte ori este necesar*”⁴ – am urmărit cu interes dacă aspectele analizate

¹ Nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, în sensul prevederilor art. 2 alin. (1) lit. h) din Legea nr. 554 din 2004 a contenciosului administrativ.

² Pentru mai multe exemple analizate în context, a se vedea E. L. Cătană, *Omisiunea autorității publice de a acționa în exercitarea competenței legale sau a celei stabilite „din oficiu” – formă atipică a tăcerii administrației*, în *Dreptul*, nr. 3 din 2017, p. 149 – 157.

³ H.G. nr. 363 din 2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice, publicată în M. Of. al României nr. 311 din 12.05.2010, cu modificările și completările ulterioare; în prezent, aceasta este abrogată, astfel cum vom evidenția în conținutul acestui studiu.

⁴ Legat de acest aspect, am mai arătat că omisiunea Guvernului de a acționa în acest caz este cu atât mai evidentă, cu cât îl obligau la acest demers cele două criterii expres prevăzute în conținutul art. 4 din H.G. nr. 363 din 2010 – respectiv: evoluția progresului tehnic și a prețurilor resurselor specifice în domeniul construcțiilor, și/sau pe baza solicitărilor fundamentate ale ministerelor și ale celorlalte organe de specialitate ale administrației publice centrale. În acest context, faptul că H.G. nr. 363 din 2010 are rol de ghidare nu putea fi o scuză pentru emitentul actului administrativ, întrucât, fiind vorba despre un palier important al modului de cheltuire a banului public – și anume investițiile publice – organele administrației publice care realizează investiții publice sunt expuse în orice moment la controlul modului de cheltuire al banului

vor fi în etapa următoare în atenția legiuitorului, în ideea că vor fi remediate deficiențele sesizate în ceea ce privește acest act normativ.

Prezentul studiu are în vedere abrogarea prin O.U.G. nr. 85 din 2018¹ atât a H.G. nr. 363 din 2010, cât și a art. V¹ din O.U.G. nr. 6 din 2017 pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru stabilirea unor măsuri privind realizarea investițiilor finanțate din fonduri publice², aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 250 din 2017, prin care s-a instituit obligativitatea realizării obiectivelor/proiectelor de investiții și a celorlalte categorii de investiții finanțate, total sau parțial, din fonduri publice, cu încadrarea în standardele de cost. Prin aceeași ordonanță s-a abrogat H.G. nr. 1.394 din 2010 privind aprobarea standardelor de cost pentru obiective de investiții finanțate din fonduri publice din domeniul infrastructurii de transport³, respectiv s-a abrogat orice prevedere din actele normative prin care se reglementează realizarea unor obiective/proiecte de investiții și alte categorii de investiții care intră sub incidența art. V¹ din O.U.G. nr. 6 din 2017 referitoare la „încadrarea în standardele de cost în vigoare” sau „cu respectarea standardelor de cost în vigoare”.

În opinia noastră, abrogarea acestor acte normative prezintă relevanță din mai multe considerente, pe care le vom analiza în cele ce urmează.

2. Analiza fundamentării adoptării O.U.G. nr. 85 din 2018. Omisiunea Guvernului de a actualiza standardele de cost și incidența dispozițiilor Directivei nr. 2006/123/CE privind serviciile în cadrul pieței interne

Definite la art. 2 din H.G. nr. 363 din 2010 ca fiind „*documente de referință cu rol de ghidare în promovarea obiectivelor de investiții, finanțate din fonduri publice, similare din punct de vedere tehnic cu obiectivele de referință prezentate în standardele respective*”, în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018 se rețin atât considerente de ordine tehnic, cât și argumente juridice importante care au determinat abrogarea actelor normative ce reglementează aceste standarde.

Distinct de argumentele de ordin tehnic⁴, în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018 se reține că standardele de cost aprobate prin H.G. nr. 363 din 2010

public de către autoritățile abilitate, iar omisiunea Guvernului de a acționa pe o durată de peste 5 ani dovedește rea-credință în acțiunea guvernamentală – a se vedea E. L. Cătană, *Omisiunea ..., op. cit.*, p. 153; E. L. Cătană, *Contenciosul actelor administrative asimilate*, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 76 – 77.

¹ O.U.G. nr. 85 din 2018 pentru abrogarea unor dispoziții legale în domeniul investițiilor finanțate din fonduri publice, publicată în M. Of. al României, nr. 805 din 20.09.2018.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 62 din 25.01.2017.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 85 din 02.02.2011, cu modificările și completările ulterioare.

⁴ Printre argumentele de ordin tehnic reținute în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018 care au determinat adoptarea acesteia reținem: elaborarea standardelor de cost fără a avea la

„nu au fost actualizate de la data aprobării”. Totodată, prin art. V¹ din O.U.G. nr. 6 din 2017 s-a reglementat obligația de a se realiza obiectivele/proiectele de investiții și celelalte categorii de investiții finanțate, total sau parțial, din fonduri publice, cu încadrarea în standardele de cost „în vigoare la data aprobării/reaprobării indicatorilor tehnico-economici”, în condițiile în care standardele de cost în vigoare „au fost aprobate la nivelul anului 2010, datele statistice utilizate fiind la nivelul anilor 2008 – 2009, fără a mai fi actualizate sau indexate ulterior” și au fost stabilite în baza unor concepte tehnice și funcționale depășite, fapt ce a generat „controverse, blocaje în elaborarea proiectelor, derularea procedurilor de achiziții publice și realizarea obiectivelor de investiții, precum și scăderea calității investițiilor finanțate din fonduri publice pentru a se încadra în limitele financiare impuse, în toate etapele de realizare a acestora”.

În al doilea rând, în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018 se reține că prin standardele actuale se impun *limite de cheltuieli, stabilite procentual din valoarea investiției de bază, pentru servicii de proiectare, consultanță, asistență tehnică*, ceea ce contravine Directivei nr. 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne¹, prin care se impune eliminarea oricăror tipuri de prețuri fixe, maxime sau minime.

În al treilea rând, în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018 sunt avute în vedere sarcinile privind realizarea construcțiilor impuse de directivele europene – referitoare la comunicații electronice, aflate în vigoare, și la eficiența energetică „Near Zero Energy Building”, care vor deveni obligatorii din anul 2020 – a căror îndeplinire impune crearea tuturor condițiilor pentru corecta lor aplicare, inclusiv din punct de vedere al cadrului legal, făcându-se referire la o altă directivă europeană – Directiva 2012/27/UE a Parlamentului European și a

bază standarde minime de calitate a construcțiilor și investițiilor în infrastructura publică, ale căror costuri să le reflecte; considerentul că aceste standarde nu sunt elaborate și aprobate pentru toate tipurile de investiții în construcții, dar în practică se aplică pentru toate tipurile de investiții, ducând la o tipizare forțată a construcțiilor cu funcțiuni și caracteristici diferite; aceste standarde au fost stabilite în baza unor concepte tehnice și funcționale depășite, fapt ce a generat controverse, blocaje în elaborarea proiectelor, derularea procedurilor de achiziții publice și realizarea obiectivelor de investiții, precum și scăderea calității investițiilor finanțate din fonduri publice pentru a se încadra în limitele financiare impuse, în toate etapele de realizare a acestora; necesitatea realizării unor investiții publice de calitate care să conducă la investiții durabile, care să corespundă scopului pentru care au fost realizate, să fie realizate în condiții optime care să genereze beneficii directe pentru utilizatorii finali și care să necesite, în perioada de exploatare, costuri minime de întreținere și reparații; interesul național de realizare a investițiilor publice la standarde de calitate înalte și de eliminare a riscului de realizare a unor construcții ce prezintă o calitate arhitecturală slabă și care nu respectă cerințele fundamentale, prevăzute de legislația în domeniul calității în construcții; necesitatea ca investițiile publice în domeniul construcțiilor să fie de calitate, să respecte codurile de proiectare, normativele tehnice, progresul tehnic, să fie eficiente energetic, să fie ușor de întreținut și cu costuri optime pe toată durata de viață de minimum 50 de ani, etc.

¹ Publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr. 376 din 27.12.2006.

Consiliului¹, context în care este necesară „*asigurarea proiectării de calitate în domeniul arhitecturii și ingineriei, finanțarea investițiilor în renovarea inteligentă a clădirilor, finanțarea adecvată în cercetare și inovare pentru un mediu construit sustenabil, inteligent și incluziv, utilizarea eficientă a resurselor*”.

Observăm, așadar, că la adoptarea O.U.G. nr. 85 din 2018 Guvernul a apreciat că standardele de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fondurile publice nu numai că nu au fost actualizate, dar acestea au fost adoptate cu încălcarea dreptului UE, cu privire la Directiva nr. 2006/123/CE și Directiva 2012/27/UE, și practic reglementările române în această materie nu ar fi trebuit adoptate.

Analizând prevederile Directivei nr. 2006/123/CE, observăm că sunt temeinice și aceste aspecte reținute în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018, directiva reglementând la art. 26 alin. (5) obligația statelor de a încuraja, în cooperare cu Comisia Europeană, „*dezvoltarea unor standarde europene voluntare cu scopul de a facilita compatibilitatea între serviciile oferite de către prestatori din diferite state membre, informarea beneficiarului și calitatea serviciilor*”. În opinia noastră, aceasta înseamnă că, prin directivă, statele sunt obligate la adoptarea unor standarde care să compatibilizeze serviciile oferite de prestatori cu **calitatea serviciilor**, iar **nu prin raportare strict la costuri**. La aceeași concluzie conduc și prevederile Directivei 2012/27/UE, care impune statelor cerințe obligatorii privind eficiența energetică, ceea ce implică pentru state obligația de a se asigura „că sunt menținute *standardele de calitate* pentru produse, servicii și aplicarea măsurilor” (s.n.)².

De altfel, serviciile de proiectare, consultanță și asistență tehnică – cu privire la care prin standardele de cost s-au impus limite de cheltuieli – sunt achiziționate cu respectarea prevederilor legislației speciale în materia achizițiilor publice, a căror aplicare este pusă în dificultate prin impunerea unor standarde de cost. În acest sens, se reține și în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018 că sectorul industriei de construcții este considerat la nivel european ca fiind un sector competitiv care aduce multe beneficii societății și economiei, fiind relaționat inclusiv cu achizițiile publice, actualizarea cadrului legal în domeniul realizării investițiilor – și, în mod special, a investițiilor de infrastructură – fiind necesară pentru creșterea gradului de absorbție, a eficienței și impactului implementării proiectelor realizate din fonduri europene structurale și a investițiilor realizate din fonduri publice și a calității acestora.

¹ Este vorba de spre Directiva 2012/27/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 25.10.2012 privind eficiența energetică, de modificare a directivelor 2009/125/CE și 2010/30/UE și de abrogare a directivelor 2004/8/CE și 2006/32/CE, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene, nr. 315 din 14.11.2012.

² A se vedea, anexa V, pct. (2) lit. g) din Directiva 2012/27/UE.

3. Temeinicia abrogării reglementărilor în materia standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice. Argumente distincte de cele cuprinse în preambulul O.U.G. nr. 85 din 2018

Distinct de considerentele care au determinat adoptarea O.U.G. nr. 85 din 2018 – reținute în preambulul acestui act normativ – considerăm că temeinicia abrogării reglementărilor române în materia standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice rezultă cu forța evidenței din adoptarea acestora cu nerespectarea mai multor prevederi legale imperative.

3.1. În primul rând, prin neconsultarea structurilor asociative ale autorităților administrației locale emitentul actului administrativ a încălcat prevederile art. 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale și ale art. 8 alin. (1) și (2) din Legea administrației publice locale nr. 215 din 2001, republicată, în forma de redactare în vigoare la data adoptării H.G. nr. 363 din 2010.

În Nota de fundamentare a H.G. nr. 363 din 2010 se precizează – la Secțiunea a 6-a, intitulată „Consultări efectuate în vederea elaborării prezentului act normativ” – că la adoptarea acestei hotărâri de guvern „nu este cazul” să fie consultate organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate, respectiv „nu este cazul” să fie organizate consultări cu autoritățile administrației publice locale. Mai mult, se precizează că proiectul de act administrativ normativ este avizat doar de către Consiliul Legislativ [aviz obligatoriu a fi solicitat, conform prevederilor art. 9 alin. (2) din Legea nr. 24/2000], fără a se fi obținut avizul unor autorități direct interesate în materie, cum este – spre exemplu – Consiliul Concurenței.

Apreciem că neconsultarea structurilor asociative ale autorităților administrației locale constituie o încălcare a prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale¹ și ale Legii administrației publice locale nr. 215 din 2001, republicată² de către emitentul actului administrativ.

Astfel, potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (6) din Carta Europeană a Autonomiei Locale: „**Autoritățile administrației publice locale trebuie să fie consultate, pe**

¹ Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată de statele membre ale Consiliului Europei la Strasbourg, 15 octombrie 1985, ratificată de România prin Legea nr. 199 din 1997, publicată în M. Of. al României, nr. 331 din 26.11.1997; relevanța Cartei Europene a Autonomiei Locale în ceea ce privește regimul autonomiei locale este analizată recent într-o valoroasă lucrare de drept administrativ – a se vedea, V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. I., Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 310 – 312.

² Legea administrației publice locale nr. 215 din 2001, republicată în M.Of. al României, nr. 123 din 20.02.2007, cu modificările și completările ulterioare.

cât posibil, în timp util și în mod adecvat, în cursul procesului de planificare și de luare a deciziilor **pentru toate chestiunile care le privesc în mod direct**" (s.n.). În cadrul normativ național, Legea administrației publice locale nr. 215 din 2001, republicată – în forma de redactare în vigoare la data adoptării H.G. nr. 363 din 2010 – dispunea la art. 8 alin. (1) și (2) următoarele: „(1) **Autoritățile administrației publice centrale vor consulta, înainte de adoptarea oricărei decizii, structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, în toate problemele care le privesc în mod direct, potrivit legii.** (2) **Structurile asociative ale autorităților administrației publice locale sunt: a) Asociația Comunelor din România; b) Asociația Orașelor din România; c) Asociația Municipiilor din România; d) Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România; e) alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii**" (s.n.).

Așadar, din modul de redactare a textelor de lege sus-indicate rezultă obligația autorităților administrației publice centrale de a consulta structurile asociative ale autorităților administrației publice locale în toate problemele care le privesc în mod direct.

După cum am arătat și anterior, obiectul de reglementare al H.G. nr. 363 din 2010 avea în vedere problema investițiilor publice, care privește în mod direct competența autorităților administrației publice locale, astfel cum se dispune art. 36 alin. (4) din Legea nr. 215 din 2001, republicată, în forma de redactare în vigoare la data adoptării H.G. nr. 363 din 2010 (text de lege în vigoare și în prezent).

Prin urmare, la adoptarea H.G. nr. 363 din 2010 emitentul avea obligația de a consulta structurile asociative ale autorităților administrației publice locale (Asociația Comunelor din România; Asociația Orașelor din România; Asociația Municipiilor din România; Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România; alte forme asociative de interes general, constituite potrivit legii), neurmarea acestei proceduri făcându-se cu încălcarea prevederilor legale enunțate.

3.2. La adoptarea H. G. nr. 363 din 2010 au fost încălcate prevederile art. 4 alin. (2) și (3) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de România prin Legea nr. 199 din 1997, precum și ale art. 6 alin. (3), art. 7 și art. 31 din Legea nr. 24 din 2000.

Carta Europeană a Autonomiei Locale prevede la art. 4 alin. (2) și (3) următoarele: „**Autorităților administrației publice locale le este recunoscută, în cadrul legii, capacitatea deplină de a-și exercita inițiativa în toate domeniile ce nu sunt excluse din cadrul competențelor lor sau care nu sunt atribuite unei alte autorități**" (s.n.); respectiv „**Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități care sunt cele mai apropiate de cetățeni. La atribuirea unei responsabilități către o altă autoritate trebuie să se țină seama de amploarea și de natura sarcinii, precum și de cerințele de eficiență și economie**" (s.n.).

Ca urmare, considerăm că emitentul actului administrativ avea obligația legală de a dovedi la adoptarea acestuia atât întrunirea cerințelor amplitudinii și naturii sarcinii, cât și a cerințelor de eficiență și economie, de manieră a se atribui responsabilitatea de stabilire a standardelor de cost pentru investițiile din fonduri publice către autoritatea publică centrală.

În plus, la aplicarea prevederilor imperative ale art. 4 alin. (2) și (3) din Carta Europeană a Autonomiei Locale trebuia să se țină seama și de dispozițiile art. 7 din Legea nr. 24 din 2000, în forma de redactare în vigoare la data emiterii H.G. nr. 363 din 2010, care obligau la evaluarea preliminară a impactului actului normativ. În acest sens, art. 6 alin. (3) din Legea nr. 24 din 2000 prevedea următoarele: *„Proiectele de acte normative se supun spre adoptare însoțite de o expunere de motive, o notă de fundamentare sau un referat de aprobare, precum și de un studiu de impact, după caz.”*. În plus, la art. 31 din Legea nr. 24 din 2000 se detaliază aceste cerințe legale cu următoarele dispoziții relevante în speță: *„(1) Instrumentul de prezentare și motivare **include** conținutul evaluării impactului actelor normative, cuprinzând următoarele secțiuni: a) motivul emiterii actului normativ ...”* (s.n.).

Or, în Nota de fundamentare la H.G. nr. 363 din 2010 se precizează la Secțiunea a 3-a – intitulată „Impactul socio-economic al prezentului act normativ” – că *„Actul normativ nu are impact macro-economic”*; iar la Secțiunea a 4-a – intitulată „Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)” – se precizează că *„Prezentul act normativ nu aduce modificări ale veniturilor bugetare”*, respectiv *„Actul normativ nu are impact financiar”*.

Ca urmare, considerăm că H.G. nr. 363 din 2010 a fost adoptată cu încălcarea prevederilor imperative ale art. 4 alin. (2) și (3) din Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de România prin Legea nr. 199 din 1997, respectiv cu încălcarea dispozițiilor art. 6 alin. (3) și art. 7 din Legea nr. 24 din 2000.

3.3. Considerăm că H.G. nr. 363 din 2010 a fost adoptată cu încălcarea prevederilor art. 13, art. 22 și art. 31 lit. (d) din Legea nr. 24 din 2000, în forma de redactare în vigoare la adoptarea actului administrativ.

Potrivit dispozițiilor art. 13 din Legea nr. 24 din 2000 – în forma de redactare în vigoare la adoptarea H.G. nr. 363 din 2010 – *„actul normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care: ...b) proiectul de act normativ, întocmit pe baza unui act de nivel superior, **nu poate depăși limitele competenței instituite prin acel act** și nici nu poate contraveni principiilor și dispozițiilor acestuia; c) proiectul de act normativ trebuie să fie **corelat cu reglementările comunitare** și cu tratatele internaționale la care România este parte”* (s.n.). Mai mult, art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24 din 2000 prevedea următoarele: *„Soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene, asigurând*

compatibilitatea cu acestea”; iar art. 31 lit. (d) din actul normativ menționat prevedea că instrumentul de prezentare și motivare a actului normativ trebuie să includă explicit implicațiile pe care noua reglementare le are asupra legislației în vigoare, precum și compatibilitatea cu reglementările comunitare în materie, determinarea exactă a acestora și, dacă este cazul, măsurile viitoare de armonizare care se impun.

Astfel, față de obligația imperativ prevăzută la art. 13 din Legea nr. 24 din 2000, la data adoptării H.G. nr. 363 din 2010 proiectul de act normativ trebuia elaborat *în limitele competenței instituite prin actul de nivel superior în baza căruia s-a întocmit*, respectiv trebuia să nu contravină principiilor și dispozițiilor acestuia.

Or, observăm că H.G. nr. 363 din 2010 s-a emis în temeiul a două legi (Legea nr. 500 din 2002¹ și Legea nr. 273 din 2006²) care nu conțin reglementări de natură a stabili competența Guvernului de a institui standarde de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fondurile publice, încălcându-se astfel cerința expres prevăzută la art. 13 lit. (b) din Legea nr. 24 din 2000.

În al doilea rând, proiectul de act administrativ trebuia să fie **corelat cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte**. Or, deși la data adoptării H.G. nr. 363 din 2010 România era stat membru cu drepturi depline a Uniunii Europene, nici în preambulul actului, și nici în dispozițiile acestuia nu se face mențiune cu privire la corelarea acestui act administrativ normativ cu reglementările comunitare și cu tratatele internaționale la care România este parte, încălcându-se astfel cerințele imperative prevăzute la art. 13 lit. (b) și art. 31 lit. (d) din Legea nr. 24 din 2000.

Această nerespectare a cerințelor Legii nr. 24 din 2000 este cu atât mai gravă cu cât în Norma de fundamentare se face precizare expresă în Secțiunea a 2-a că obiectivele de investiții finanțate din fondurile publice reprezintă o activitate susținută nu numai de la bugetul de stat, cât și *„în baza programelor de interes național sau a unor proiecte ori programe cu finanțare internă și internațională”*.

Pe de altă parte, prin Legea nr. 500 din 2002 privind finanțele publice – care este menționată în preambulul H.G. nr. 363 din 2010 – se încadrează în categoria fondurilor publice și fondurile externe nerambursabile, ceea ce obliga cu atât mai mult Guvernul să coreleze acest act administrativ cu reglementările adoptate la nivelul Uniunii Europene; în acest sens art. 2 pct. 27 din Legea nr. 500 din 2002 definește **fondurile publice** ca fiind *„sume alocate din bugetele prevăzute la art. 1 alin. (2)”*, iar în aceste bugete intră potrivit prevederilor art. 1 alin. (2) din Legea nr. 500 din 2002 inclusiv *„h) bugetului fondurilor provenite din credite externe contractate sau garantate de stat și*

¹ Legea nr. 500 din 2002 privind finanțele publice, publicată în M. Of. al României, nr. 597 din 13.08.2002, cu modificările și completările ulterioare.

² Legea nr. 273 din 2006 privind finanțele publice locale, publicată în M. Of. al României, nr. 618 din 18.07.2006, cu modificările și completările ulterioare.

ale căror rambursare, dobânzi și alte costuri se asigură din fonduri publice; i) bugetului fondurilor externe nerambursabile”.

3.4. În susținerea celor mai sus arătate ne prevalăm, de asemenea, de cadrul normativ în materia finanțărilor nerambursabile a proiectelor de investiții publice, care permite exercitarea puterii discreționare a autorităților administrației publice locale, în limitele stabilite prin acte normative cu forță juridică superioară.

După cum am mai argumentat, prin Legea nr. 500 din 2002 privind finanțele publice – care este menționată în preambulul H.G. nr. 363 din 2010 – se încadrează în categoria fondurilor publice și fondurile externe nerambursabile.

Or, în materia finanțărilor nerambursabile, prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) 2007 – 2013¹ sunt aplicabile prevederile H.G. nr. 224 din 2008² și ale Ghidului de finanțare PNDR – Măsura 322³ [document obligatoriu conform prevederilor art. 6 alin. (3) din H.G. nr. 224 din 2008], care au caracter de normă specială prin raportare la normele de ghidare stabilite prin H.G. nr. 363 din 2010. Observăm că H.G. nr. 224 din 2008 prevede la art. 6 alin. (3) următoarele: „(3) Costurile generale ale proiectului sunt eligibile într-un procent de maximum 10%, fiind detaliate pentru fiecare măsură în Ghidul solicitantului, intensitatea acordării fiind în funcție de tipul și de complexitatea proiectului”. Totodată, Ghidul de finanțare pentru Măsura 322 prevede la pag. 13 următoarele: „costurile generale legate de întocmirea proiectului, precum taxe pentru arhitecți, ingineri și consultanți, studii de fezabilitate/ memorii justificative, taxe pentru eliberarea certificatelor, avizelor și autorizațiilor necesare implementării proiectelor, așa cum sunt ele menționate în legislația națională, achiziționarea de patente și licențe, sunt eligibile în limita a maxim 10% din valoarea eligibilă a proiectului, în cazul în care proiectul prevede construcții” (s.n.). Singurele trimiteri la H.G. nr. 363 din 2010 din Ghidul de finanțare pentru Măsura 322 2007 – 2013 sunt cele cuprinse la pag. 37, care fac referire exclusiv la aplicabilitatea acestor standarde de cost „pentru justificarea rezonabilității prețurilor pentru lucrări (capitolul 4 al devizului general, n.n.)”, ceea ce afectă achiziția de execuție de lucrări pe proiectul de finanțare, iar nu costurile generale de întocmire a proiectului (capitolul 3 al devizului general) – în cazul căroră, așa cum am arătat, H.G. nr. 224 din 2008 și Ghidul de finanțare

¹ Programul Național de Dezvoltare Rurală, link oficial www.pndr.ro.

² H.G. nr. 224 din 2008 privind stabilirea cadrului general de implementare a măsurilor cofinanțate din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală prin Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007 – 2013, publicată în M. Of. al României, nr. 176 din 07.03.2008.

³ Versiunea 5 a Ghidului de finanțare PNDR- Măsura 322 este disponibilă pe https://portal.afir.info/informatii_generale_pndr_pndr_2007_2013_masura_322_renovarea_si_dezvoltarea_satelor, cu ultima accesare la data de 11.10.2018.

PNDR prin măsura 322 *reglementează un procentaj de maxim 10% din valoarea eligibilă a proiectului, și nu 4% din valoarea investiției de bază, astfel cum prevedea H.G. 363 din 2010 (3% proiectare și inginerie, 1% consultanță).*

Prevederile H.G. nr. 224 din 2008 sunt preluate și prin noul cadru normativ de finanțare europeană nerambursabilă PNDR 2014 – 2020, prin art. 7 alin. (4) din H.G. nr. 226 din 2015¹ menținându-se procentajul de maxim 10% din totalul cheltuielilor eligibile în care trebuie să se încadreze costurile generale ale proiectelor din fonduri PNDR care prevăd construcții-montaj (iar nu 4% din investiția de bază, astfel cum stabilește H.G. nr. 363 din 2010). Or, proiectele de finanțare pentru mediul rural pe PNDR se supun unui regim juridic special, guvernate de H.G. nr. 224 din 2008 pentru proiectele aferente perioadei 2007 – 2013 și H.G. nr. 226 din 2015 pentru proiectele aferente perioadei 2014 – 2020, respectiv Ghidurile de finanțare aferente acestora.

Un puternic argument în acest sens îl constituie și temeiurile legale care au stat la baza acestor acte normative. Astfel, dacă H.G. nr. 363 din 2010 are ca temei legal în preambul exclusiv Legea nr. 500 din 2002 și Legea nr. 273 din 2006, atât H.G. nr. 224 din 2008, cât și H.G. nr. 226 din 2015 au ca temei legal de adoptare regulamente ale Uniunii Europene obligatorii pentru statele membre pentru atragerea de finanțări europene².

În plus, și în cazul investițiilor finanțabile prin Programul Operațional Regional (POR)³ avem acte normative similare – H.G. nr. 399 din 2015⁴,

¹ H.G. nr. 226 din 2015 privind stabilirea cadrului general de implementare a măsurilor programului național de dezvoltare rurală cofinanțate din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală și de la bugetul de stat, publicată în M. Of. al României, nr. 233 din 06.04.2015, cu modificările și completările ulterioare.

² Menționăm unele dintre aceste reglementări ale UE: Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1.698 din 2005 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR), ale Regulamentului Comisiei (CE) nr. 1.974 din 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului Consiliului (CE) nr. 1.698 din 2005, Regulamentul Consiliului (CE EURATOM) nr. 1.605 din 2002 privind Regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunității Europene, cu modificările și completările ulterioare; Regulamentul (UE) nr. 1.305 din 2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17.12.2013 privind sprijinul pentru dezvoltare rurală acordat din Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală (FEADR) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1.698 din 2005 al Consiliului, Regulamentul (UE, Euratom) nr. 966 din 2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 25.10.2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1.605 din 2002 al Consiliului, Regulamentul (UE) nr. 1.303 din 2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17.12.2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, etc.

³ Detaliile privind acest program de finanțare sunt publicate pe <http://www.mdrap.ro/dezvoltare-regionala/-4970/-7166>, cu ultima accesare la data de 11.10.2018.

⁴ H.G. nr. 399 din 2015 privind regulile de eligibilitate a cheltuielilor efectuate în cadrul operațiunilor finanțate prin Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european și Fondul de coeziune 2014-2020, publicată în M. Of. al României, nr. 413 din 11.06.2015, cu modificările și completările ulterioare.

Ordinul MDRAP nr. 1021 din 2015 prin care se aprobă Ghidul general¹, ghidurile specifice, adoptate în temeiul unor regulamente europene; or, Ghidurile specifice ale solicitantului deja aprobate prevăd următoarele: „*cheltuielile pentru proiectare și asistență tehnică sunt eligibile cumulativ în limita a 10% din valoarea cheltuielilor eligibile finanțate pentru investiția de bază (capitolul 4 al devizului general, n.n.)*”, și nu 4% din valoarea investiției de bază, astfel cum prevede H.G. 363 din 2010 în anexe – „Note” (3% proiectare și inginerie, 1% consultanță).

Nu în ultimul rând, Ordinul nr. 1818 din 2016 pentru aprobarea Ghidului de finanțare a Programului privind instalarea sistemelor de încălzire care utilizează energie regenerabilă, inclusiv înlocuirea sau completarea sistemelor clasice de încălzire, beneficiari unități administrativ-teritoriale, instituții publice și unități de cult² (care pot fi accesate din Fondul pentru Mediu), prevede în art. 12 alin. (1) lit. d) din Ghid nivelul cheltuielilor cu consultanța, studii de fezabilitate, proiectul tehnic „*în limita a 8% din cheltuielile pentru investiția de bază*” (capitolul 4 al devizului general, n.n.), și nu 4% din valoarea investiției de bază, astfel cum prevedea H.G. 363 din 2010 (3% proiectare și inginerie, 1% consultanță).

În concluzie, în toate cele trei exemple date (PNDR, POR, Fondul pentru mediu) legiuitorul lasă la latitudinea autorităților publice locale modul de repartizare a costurilor aferente procentului de 10% prevăzut pe PNDR și POR pentru costurile aferente capitolului 3 al devizului general – Cheltuieli pentru proiectare și asistență tehnică – respectiv 8% din investiția de bază pentru proiecte pe Fondul pentru mediu, **permițând astfel exercitarea puterii discreționare a autorităților administrației publice locale privind modul de repartizare a costurilor investițiilor publice, în limitele stabilite prin acte normative cu valoare juridică superioară.** *Per a contrario*, prin punctul 2 al Notei din anexele la H.G. nr. 363 din 2010 se impuneau niveluri maxime defalcate pe tipuri de cheltuieli, exprimate în procente, astfel: a) proiectare și inginerie: 3,0% din valoarea investiției de bază; b) consultanță: 1,0% din valoarea investiției de bază etc. – limitare care conducea la împiedicarea atragerii și derulării investițiilor publice la nivel local.

Ca urmare, considerăm că abrogarea H.G. nr. 363 din 2010 a fost o măsură corectă. De altfel, la art. II din O.U.G. nr. 85 din 2018 se prevede obligația autorităților de management responsabile pentru managementul și implementarea asistenței financiare nerambursabile acordate de către Uniunea Europeană în perioada de programare 2014 – 2020 ca în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență să procedeze la

¹ Forma inițială a Ghidului general POR 2014 – 2020 și formele ulterioare survenite ca urmare a modificărilor succesive, sunt disponibile pe <http://regio-adrcentru.ro/ghid-general/>, cu ultima accesare la data de 11.10.2018.

² Publicat în M. Of. al României, nr. 747 din 26.09.2016.

revizuirea ghidurilor solicitantului aferente fondurilor europene structurale și de investiții gestionate, dacă este cazul, cu indicarea detaliată a impactului aplicării prevederilor art. I din ordonanța de urgență asupra beneficiarilor proiectelor finanțate din fonduri europene, în funcție de stadiul accesării fondurilor europene.

4. O practică judecătorească neunitară în materia standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice

Deși neactualizate de către emitent și adoptate cu nerespectarea unor prevederi legale imperative – astfel cum am arătat – problematica standardelor de cost pentru investițiile finanțate din fondurile publice a fost pusă în discuție cu predilecție ca urmare a exercitării de către Curtea de Conturi a misiunii de audit cu această temă.

Opinia Curții de Conturi în sensul că standardele de cost sunt obligatorii pentru investițiile din fondurile publice, și nu doar cu rol de ghidare, și chiar fără a fi necesară îndeplinirea cerinței ca obiectivele de investiții să fie similare cu vreuna din categoriile vizate de actul normativ – respectiv că trebuie respectate în forma aprobată prin H.G. nr. 363 din 2010, chiar dacă emitentul a dovedit omisiunea actualizării lor, deși era obligat la aceasta – a fost împărtășită și de către unele instanțe de contencios administrativ. Spre exemplu, în jurisprudență s-a decis că recurenta unitate administrativ-teritorială nu a respectat prevederile H.G. nr. 363 din 2010 referitoare la nivelurile maximele de cheltuieli privind proiectare și inginerie, fiind decontate nelegal de către entitate aceste cheltuieli¹; în cadrul obiectivelor de *investiții* finanțate din *fonduri publice*, ordonatorul de credite este obligat să țină seama de *standardele de cost* conform H.G. nr. 363 din 2010²; respectiv că diferența între valoarea totală a contractelor de servicii încheiate de reclamantă și valoarea maximă a cheltuielilor ce se pot efectua cu serviciile de proiectare și inginerie nu poate depăși 3% din valoarea *investiției* de bază, conform H.G. nr. 363 din 2010³. Mai mult, s-a decis că, având în vedere principiul eficienței utilizării *fondurilor publice*, nu se poate susține că nivelul maximal de 3% al cheltuielilor de proiectare nu ar fi aplicabil pentru motivul că obiectul contractului nu se regăsește în enumerarea prevăzută de H.G. nr. 363 din 2010, fiind obligatorie

¹ Curtea de Apel Galați, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 2349 din 18 septembrie 2017, definitivă (sursa: www.rolii.ro); precizăm că, în speță, contractul de proiectare era încheiat în anul 2013, deci la 3 ani după adoptarea H.G. nr. 363 din 2010.

² Curtea de Apel Galați, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1087 din 10.05.2018, definitivă (www.rolii.ro).

³ Curtea de Apel Constanța, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 11/CA din 18.01.2018, definitivă (sursa: www.rolii.ro).

respectarea acestor standarde, chiar dacă lucrările de desființare/construire anexe gospodărești nu se regăsesc printre lucrările prezentate în anexa 1 la actul normativ amintit¹.

Precizăm însă că practica judecătorească conturată până în prezent nu este deloc unitară, unele instanțe de contencios administrativ admitând inaplicabilitatea acestor standarde în cazul în care obiectivul de *investiții* pentru care au fost angajate cheltuielile considerate nelegale de către auditorii externi nu face parte din niciuna dintre categoriile de obiective pentru care au fost reglementate *standardele de cost*, respectiv dacă obiectivul de *investiții* nu este similar cu vreuna din categoriile vizate de actul normativ evocat². De asemenea, s-a decis că nu poate fi antrenată răspunderea civilă contractuală a societății prestatoare a serviciilor atâta timp cât aceasta și-a îndeplinit obligațiile contractuale, iar prețul – chiar dacă a depășit standardele de cost – a fost acceptat de către reclamantă prin semnarea contractului³, respectiv având în vedere că valoarea efectivă a *investiției* nu este cunoscută la momentul în care se întocmește documentația aferentă lucrărilor de proiectare executate de prestatorul serviciilor în temeiul unor contracte de achiziție publică⁴.

Rămâne de văzut în ce direcție se va contura practica judecătorească după abrogarea – prin O.U.G. nr. 85 din 2018 – standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice. În opinia noastră, jurisprudența viitoare în materie va fi influențată de mai mulți factori, cum ar fi, spre exemplu, data demarării litigiilor (anterior sau ulterior O.U.G. nr. 85 din 2018), dar și preambulul acestei ordonanțe de guvern, care, printre argumentele care au dus la adoptarea ordonanței, enumeră și o directivă a Uniunii Europene – Directiva nr. 2006/123/CE – ale cărei linii de aplicare nu au fost respectate la emiterea standardelor de cost pentru obiectivele de investiții finanțate din fonduri publice.

¹ Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 812 din 17.04.2018, definitivă (www.rolii.ro).

² Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1319 din 21.06.2018, definitivă (www.rolii.ro); Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1073 din 22.05.2018, definitivă (www.rolii.ro); Curtea de Apel Brașov, Secția de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1351 din 23.11.2017, definitivă (www.rolii.ro).

³ Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 901 din 22.06.2018, definitivă (www.rolii.ro).

⁴ Curtea de Apel Bacău, Secția a II-a civilă, de contencios administrativ și fiscal, Decizia nr. 1512 din 23.11.2017, definitivă (www.rolii.ro).

Regimul juridic și aplicabilitatea regulilor de competență conținute în Legea nr. 101 din 2016 pentru soluționarea litigiilor în instanța de judecată

Drd. Dan Răzvan GRIGORESCU*

§1. Introducere

La data de 19.05.2016 a fost adoptată Legea nr. 101 din 2016 privind remediile și căile de atac în materie de atribuire a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale și a contractelor de concesiune de lucrări și concesiune de servicii, precum și pentru organizarea și funcționarea Consiliului Național de Soluționare a Contestațiilor¹, scopul acesteia fiind reprezentat, potrivit art. 1 alin. (3), de reglementarea unor proceduri adecvate pentru garantarea respectării dispozițiilor legale referitoare la atribuirea contractelor².

În această ordine de idei, în art. 53 din Legea nr. 101 din 2016 a consacrat, printre altele, norme de competență pentru soluționarea litigiilor privitoare la acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în procedura de atribuire, executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor. Textul este situat în Secțiunea a 2-a „Soluționarea litigiilor în instanța de judecată” a Capitolului VI „Sistemul de remedii judiciar”, așezare din care se desprinde concluzia în sensul că art. 53 vizează cererile formulate în fața instanțelor judecătorești, iar nu pe cele din procedura administrativ-jurisdicțională. În același sens, în literatura juridică³ s-a arătat că „litigiile derivate din executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor de achiziție publică, a contractelor sectoriale sau a contractelor de concesiune de lucrări sau de servicii pot fi soluționate doar pe cale judiciară, în condițiile prevăzute de Legea nr. 101 din 2016”.

* Doctorand la Facultatea de Drept din cadrul Universității București; coordonator științific: prof. univ. dr. Virginia Vedinaș.

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 393 din 23.05.2016.

² În temeiul art. 3 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 101 din 2016, termenul „contract” semnifică „oricare dintre următoarele: (i) contractul de achiziție publică, astfel cum este definit în legislația privind achizițiile publice; (ii) contractul sectorial, astfel cum este definit în legislația privind achizițiile sectoriale; (iii) acordul-cadru, astfel cum este definit în legislația privind achizițiile publice, precum și în legislația privind achizițiile sectoriale; (iv) contractul de concesiune de servicii sau contractul de concesiune de lucrări, astfel cum este definit în legislația privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii”.

³ O. Puie, *Contestația formulată pe cale judiciară în contextul noului cadru normativ instituit de Legea nr. 101 din 2016*, în *Dreptul*, nr. 1 din 2017, p. 23.

De la intrarea sa în vigoare, art. 53 a suferit multiple modificări, produse prin OUG nr. 107 din 2017¹, OUG nr. 45 din 2018² și Legea nr. 212 din 2018³. Schimbările au vizat și normele de competență, fapt care atrage consecințe pe planul aplicării lor în timp, precum și cu privire la domeniul de aplicare a acestora.

Din acest motiv, prezentul articol își propune să analizeze regimul juridic și aplicabilitatea normelor de competență conținute în art. 53 din Legea nr. 101 din 2016, urmând a fi avute în vedere atât forma inițială a textului de lege, cât și modificările ulterioare. Totodată, se impune subliniat faptul că analiza va viza doar regulile de competență cuprinse în articolul menționat, fără a se extinde la prevederile referitoare la procedura de soluționare a acțiunilor și termenul de introducere a cererilor.

§2. Regimul juridic și aplicabilitatea normelor de competență

Art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101 din 2016 avea următorul conținut în forma inițială: „*Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, prin complete specializate în achiziții publice (subl. ns.)*”.

Ulterior, la data de 02.08.2018 a intrat în vigoare Legea nr. 212 din 2018, care, prin art. II, a modificat cuprinsul alin. (1) și a introdus două noi alineate, respectiv alin. (1 ind. 1) și (1 ind. 2). Prin urmare, în prezent, art. 53 alin. (1) – (1 ind. 2) stabilește că „*(1) Procesele și cererile privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind anularea sau nulitatea contractelor se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante, prin completuri specializate în achiziții publice (subl. ns.). (1 ind. 1). Procesele și cererile care decurg din executarea contractelor administrative se soluționează în primă instanță, de urgență și cu precădere, de către instanța civilă de drept comun în circumscripția căreia se află sediul autorității contractante (subl. ns.). (1 ind. 2) Acțiunile prevăzute la alin. (1) și (1 ind. 1) se pot introduce și la instanțele de la locul încheierii contractului, dacă în acest loc funcționează o unitate ce aparține autorității contractante (subl. ns.)*”.

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 1022 din 22.12.2017.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 459 din 04.06.2018.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 658 din 30.07.2018.

Din compararea celor două forme ale art. 53 putem deduce faptul că modificările produse prin Legea nr. 212 din 2018 au vizat atât competența materială, cât și competența teritorială a instanțelor judecătorești. Astfel, litigiile referitoare la acordarea despăgubirilor, precum și la anularea sau nulitatea contractelor au rămas în competența secției de contencios administrativ a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante; iar pentru procesele aferente executării contractelor competența a fost conferită instanțelor civile de drept comun de la sediul autorității contractante. Totodată, pentru ambele tipuri de acțiuni, s-a prevăzut posibilitatea sesizării instanțelor de la locul încheierii contractului, sub condiția existenței unei unități a autorității contractante în circumscripția teritorială a acestora.

i) Aplicarea în timp a normelor de competență

O primă chestiune referitoare la modificarea art. 53 din Legea nr. 101 din 2016 o reprezintă aplicarea în timp a noilor dispoziții legale.

Legea nr. 212 din 2018 nu cuprinde dispoziții tranzitorii în ceea ce privește modificările aduse Legii nr. 101 din 2016, motiv pentru care, pentru determinarea legii aplicabile, trebuie recurs la prevederile Codului de procedură civilă. Soluția se întemeiază pe coroborarea art. 68 din Legea nr. 101 din 2016, care prevede că dispozițiile legii se completează cu acelea ale Codului de procedură civilă, cu art. 2 alin. (2) din C. proc. civ., care stabilește că regulile cuprinse în cod se aplică și în alte materii, în măsura în care legile care le reglementează nu cuprind dispoziții contrare.

Art. 24 din C. proc. civ. arată că „*Dispozițiile legii noi de procedură se aplică numai proceselor și executărilor silite începute după intrarea acesteia în vigoare (subl. ns.)*”. În continuare, în temeiul art. 25 alin. (1) din Cod, „*Procesele în curs de judecată, precum și executările silite începute sub legea veche rămân supuse acelei legi (subl. ns.)*”. Din interpretarea acestor norme rezultă că noua lege este aplicabilă numai litigiilor pornite după data intrării sale în vigoare, în timp ce procesele în curs rămân supuse legii vechi. Pentru identificarea datei declanșării procesului, relevant este momentul înregistrării cererii de chemare în judecată pe rolul instanței judecătorești, art. 192 alin. (2) C. proc. civ. stabilind că procesul începe prin înregistrarea cererii la instanță¹.

Prin aplicarea regulilor precizate, putem stabili că art. 53, în forma actuală, este aplicabil numai în situația acțiunilor înregistrate pe rolul instanțelor după data de 02.08.2018, momentul intrării în vigoare a legii modificatoare. Așadar, prevederile alin. (1 ind. 1) și (1 ind. 2), care stabilesc competența instanțelor civile pentru soluționarea cererilor care decurg din executarea contractelor administrative, precum și competența instanțelor de la locul încheierii

¹ G. Boroș, M. Stancu, *Drept procesual civil*, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 8 și M. Nicolae în V.M. Ciobanu și M. Nicolae (coordonatori), *Noul Cod de procedură civilă – Comentat și adnotat*, Vol. I, art. 1 – 526, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 80.

contractelor, vor fi incidente doar dacă procesul a fost declanșat ulterior datei de 02.08.2018.

În schimb, litigiile pornite anterior acestui moment vor fi guvernate în continuare de prevederile art. 53, în varianta inițială, competența soluționării acțiunilor privind acordarea despăgubirilor pentru repararea prejudiciilor cauzate în cadrul procedurii de atribuire, precum și cele privind executarea, anularea, nulitatea, rezoluțiunea, rezilierea sau denunțarea unilaterală a contractelor revenind secției de contencios administrativ a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante. În plus, art. 25 alin. (2) C. proc. civ. dispune că „*Procesele în curs de judecată la data schimbării competenței instanțelor legal învestite vor continua să fie judecate de acele instanțe, potrivit legii sub care au început* (subl. ns.). În caz de trimitere spre rejudecare, dispozițiile legale privitoare la competență, în vigoare la data când a început procesul, rămân aplicabile”. În literatura juridică¹ s-a subliniat că, în temeiul acestui text, „(...) instanța competentă potrivit legii vechi, care era deja sesizată la momentul apariției legii noi, nu își va declina competența în favoarea instanței competente potrivit legii noi”. Prin urmare, în cazul unei acțiuni întemeiate pe art. 53 din Legea nr. 101 din 2016, formulată înainte de data de 02.08.2018, care are ca obiect executarea unui contract administrativ, secția de contencios administrativ a tribunalului nu poate invoca modificarea normelor de competență în vederea declinării cauzei în favoarea instanței competente potrivit legii noi.

ii) Domeniul de aplicare

După cum am anticipat, prin Legea nr. 212 din 2018 competența de soluționare a acțiunilor izvorâte din contractele administrative a fost scindată. Astfel, cererile prin care se solicită acordarea despăgubirilor, anularea sau constatarea nulității contractelor administrative sunt de competența secției de contencios administrativ a tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante [art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101 din 2016], în timp ce acțiunile având ca obiect executarea contractelor sunt soluționate de instanțele civile de drept comun de la sediul autorității contractante [art. 53 alin. (1 ind. 1) din Legea nr. 101 din 2016]. În plus, acțiunile menționate pot fi introduse și la instanța de la locul încheierii contractului, dacă în acest loc funcționează o unitate ce aparține autorității contractante [art. 53 alin. (1 ind. 2) din Legea nr. 101 din 2016].

Pentru delimitarea precisă a competenței instanțelor, se impune stabilirea înțelesului noțiunilor folosite de art. 53. Mai exact, pentru fiecare normă de competență este necesară identificarea domeniului de aplicare, astfel încât să se poată determina tipul litigiilor care intră sub incidența acesteia.

Procesele referitoare la **acordarea despăgubirilor** – în sensul art. 53 alin. (1) – sunt cele generate de acțiuni care au ca obiect angajarea răspunderii autorității

¹ G. Boroj, M. Stancu, *Drept ..., op. cit.*, p. 8.

contractante în vederea reparării prejudiciilor produse în urma procedurii de atribuire a contractelor administrative¹. Pentru includerea în această categorie, trebuie îndeplinite două condiții, și anume: a) litigiul să vizeze angajarea răspunderii juridice a autorităților contractante și b) prejudiciul a cărui reparație se solicită trebuie să provină din procedura de atribuire a contractelor, iar nu dintr-o altă faptă a autorităților contractante. În situația îndeplinirii cerințelor menționate, acțiunea va fi de competența tribunalului în circumscripția căruia se află sediul autorității contractante sau a tribunalului de la locul încheierii contractului.

Acțiunile privind **anularea sau nulitatea** contractelor administrative reprezintă acele cereri prin care persoana interesată invocă o cauză de nulitate relativă sau de nulitate absolută a contractului, urmărind desființarea acestuia și, eventual, restabilirea situației anterioare. Concluzia în sensul că art. 53 alin. (1) se aplică în cazul ambelor tipuri de nulitate, relativă și absolută, rezultă din folosirea termenilor „anulare”, pe de o parte, sintagmă ce desemnează nulitatea relativă; și „nulitate”, pe de altă parte, expresie utilizată pentru evidențierea nulității absolute².

Spre deosebire de forma inițială a art. 53 alin. (1) din Legea nr. 101 din 2016, care făcea referire la acțiunile privitoare la executarea, rezoluțiunea, rezilierea și denunțarea unilaterală a contractelor administrative, art. 53 alin. (1 ind. 1) utilizează sintagma „proces care decurge din **executarea** contractelor administrative”. Fiind vorba despre o noțiune generică, se pune problema acțiunilor care pot intra într-o asemenea sferă de aplicare.

În primul rând, considerăm că din această categorie fac parte cererile prin care una dintre părțile contractante urmărește obligarea celeilalte la îndeplinirea îndatoririlor contractuale. Astfel, acțiunile prin care se solicită executarea silită a obligațiilor născute din contractul administrativ intră sub incidența art. 53 alin. (1 ind. 1), motiv pentru care soluționarea acestora este de competența instanțelor civile de drept comun de la sediul autorității contractante sau de la locul încheierii contractului.

În al doilea rând, categoria menționată înglobează, în opinia noastră, și acțiunile care au ca scop angajarea răspunderii contractuale și repararea prejudiciilor cauzate prin neexecutarea obligațiilor. În acest sens, potrivit art. 1516 alin. (1) din C. civ., „*Creditorul are dreptul la îndeplinirea integrală, exactă și la timp a obligației*”. Încălcarea acestui drept, prin executarea necorespunzătoare sau cu întârziere a obligațiilor contractuale, conferă creditorului prerogativa de a solicita repararea prejudiciilor de către debitor. Or, o asemenea cerere vizează tocmai modalitatea de executare a contractului.

¹ Pentru o analiză detaliată a acțiunii în despăgubiri întemeiate pe dispozițiile Legii nr. 101 din 2016, a se vedea O. Puie, *Contestația ..., op. cit.*, p. 30 – 38.

² Pentru clasificarea nulității în absolută și relativă și efectele juridice ale clasificării, a se vedea G. Boroi, C.A. Anghelescu, *Curs de drept civil – Partea generală*, Ed. a 2-a, Ed. Hamangiu, București, 2012, p. 243 – 245.

Prin urmare, soluționarea unei asemenea acțiuni, întemeiate pe un contract administrativ, revine instanțelor civile de drept comun.

În al treilea rând, apreciem că în noțiunea de cereri care decurg din executarea contractelor pot fi incluse și acțiunile prin care se solicită rezoluțiunea sau rezilierea contractelor administrative. Soluția se întemeiază pe faptul că rezoluțiunea și rezilierea reprezintă, potrivit dispozițiilor art. 1516 alin. (2) din C. civ.¹, remedii pentru neexecutarea contractului². Așadar, situația premisă a acestora o constituie tocmai existența unei neexecutări a obligației contractuale, motiv pentru care rezoluțiunea și rezilierea prezintă o strânsă legătură cu modul de executare a contractului administrativ. În consecință, și pentru asemenea acțiuni vor fi aplicabile prevederile art. 53 alin. (1 ind. 1) din Legea nr. 101 din 2016.

În temeiul art. 1276 din C. civ.³, denunțarea unilaterală reprezintă prerogativa conferită uneia dintre părți de a revoca în mod unilateral contractul⁴. În această ordine de idei, denunțarea unilaterală conduce la încetarea raporturilor contractuale, fapt pentru care obligațiile născute din convenție nu mai trebuie executate. Din acest motiv, se poate spune că și denunțarea unilaterală, alături de rezoluțiune și reziliere, se află în legătură cu executarea contractului. Prin folosirea acestei modalități de interpretare, se poate desprinde concluzia în sensul că litigiile privitoare la denunțarea unilaterală a contractelor administrative fac parte, la rândul lor, din categoria cererilor decurgând din executarea contractelor, fiind supuse normei de competență cuprinse în art. 53 alin. (1 ind. 1) din Legea nr. 101 din 2016. Soluția se întemeiază și pe faptul că art. 53 alin. (1) prevede în mod expres că regulile sale se referă doar la acțiunile care vizează acordarea daunelor, anularea sau nulitatea. Or, denunțarea unilaterală nu se încadrează în niciuna dintre aceste categorii, nefiind o cauză de nevalabilitate a contractului.

¹ Art. 1516 alin. (2) C. civ. arată că „Atunci când, fără justificare, debitorul nu își execută obligația (subl. ns.) și se află în întârziere, creditorul poate, la alegerea sa și fără a pierde dreptul la daune-interese, dacă i se cuvin: 1. să ceară sau, după caz, să treacă la executarea silită a obligației; 2. să obțină, dacă obligația este contractuală, rezoluțiunea sau rezilierea contractului (subl. ns.) ori, după caz, reducerea propriei obligații corelative; 3. să folosească, atunci când este cazul, orice alt mijloc prevăzut de lege pentru realizarea dreptului său”.

² Pentru calificarea rezoluțiunii și a rezilierii drept remedii pentru neexecutarea contractului, precum și pentru o analiză a teoriei generale a remediilor, a se vedea I.-Fl. Popa în L. Pop, I.-Fl. Popa, S.I. Vidu, *Curs de drept civil – Obligațiile*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 180 – 189.

³ Textul prevede următoarele: „(1) Dacă dreptul de a denunța contractul este recunoscut uneia dintre părți, acesta poate fi exercitat atât timp cât executarea contractului nu a început. (2) În contractele cu executare succesivă sau continuă, acest drept poate fi exercitat cu respectarea unui termen rezonabil de preaviz, chiar și după începerea executării contractului, însă denunțarea nu produce efecte în privința prestațiilor executate sau care se află în curs de executare. (3) Dacă s-a stipulat o prestație în schimbul denunțării, aceasta produce efecte numai atunci când prestația este executată. (4) Dispozițiile prezentului articol se aplică în lipsă de convenție contrară”.

⁴ Pentru analiza denunțării unilaterale, a se vedea I.-Fl. Popa în L. Pop, I.-Fl. Popa, S.I. Vidu, *Curs ...*, op. cit., p. 119 – 121.

Având în vedere argumentele anterioare, putem considera că din noțiunea de cereri care decurg din executarea contractelor administrative fac parte acțiunile care au ca obiect executarea silită a obligațiilor, angajarea răspunderii contractuale pentru neexecutare, rezoluțiunea ori rezilierea contractului, precum și denunțarea unilaterală a convenției.

iii) Regimul juridic

În doctrina de drept procesual civil¹, competența instanțelor judecătorești a fost clasificată, în funcție de caracterul normelor care o reglementează, în competență absolută, reglementată prin norme juridice de ordine publică, și competență relativă, reglementată de norme juridice de ordine privată. Clasificarea a fost preluată în Codul de procedură civilă, care, în art. 129 alin. (1), stabilește că „*Necompetența este de ordine publică sau privată*”.

Importanța distincției se regăsește la nivelul regimului juridic aplicabil regulilor de competență, invocarea excepției de necompetență fiind supusă unor exigențe diferite, în funcție de caracterul de ordine publică sau de ordine privată al competenței.

Ținând seama de scopul Legii nr. 101 din 2016, care constă în reglementarea unor proceduri adecvate pentru garantarea respectării dispozițiilor legale referitoare la atribuirea contractelor, precum și de faptul că autoritățile publice procedează la încheierea unor contracte administrative în vederea realizării unor necesități de interes public, apreciem că dispozițiile actului normativ menționat referitoare la competența instanțelor – cuprinse în art. 53 – reprezintă norme de competență de ordine publică și vor fi supuse regulilor prevăzute de Codul de procedură civilă pentru competența absolută.

În această ordine de idei, excepția de necompetență întemeiată pe art. 53 din Legea nr. 101 din 2016 poate fi invocată în condițiile prevăzute de art. 130 alin. (2) C. proc. civ., și anume până la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate în fața primei instanțe. Totodată, excepția poate fi invocată atât de către părți, cât și de către instanță, din oficiu.

Soluționarea excepției de necompetență are loc în condițiile art. 132 C. proc. civ., fiind necesară stabilirea instanței judecătorești competente cu soluționarea cauzei. Astfel, dacă instanța se declară competentă și respinge excepția necompetenței ca neîntemeiată, va pronunța o încheiere, care poate fi atacată numai odată cu hotărârea pronunțată în cauză. În schimb, dacă instanța consideră că nu este competentă să soluționeze pricina și admite excepția de necompetență, va dispune declinarea cauzei printr-o hotărâre, care nu este supusă niciunei căi de atac, iar dosarul va fi trimis de îndată instanței competente.

¹ G. Boroi, M. Stancu, *Drept ..., op. cit.*, p. 159.

§3. Concluzii

Prin modificarea art. 53 din Legea nr. 101 din 2016 s-a realizat o diferențiere între competența instanțelor judecătorești în funcție de tipul de litigiu ce urmează a fi soluționat. Procesele privind valabilitatea contractelor administrative au rămas în competența secției de contencios administrativ a tribunalului, pe când soluționarea cererilor izvorâte din executarea contractelor a fost conferită instanțelor civile de drept comun.

În opinia noastră, distincția realizată prin legea modificatoare nu este justificată, deoarece litigiile referitoare la executarea contractelor administrative nu sunt supuse în exclusivitate dispozițiilor de drept civil, nefiind cauze civile. Mai exact, în cadrul unor asemenea procese pot fi incidente și elemente de drept administrativ, fapt care ar impune soluționarea lor de către o secție specializată în contencios administrativ și fiscal, iar nu de către instanțele civile de drept comun. Din acest punct de vedere, soluția prevăzută în forma inițială a Legii nr. 101 din 2016 era preferabilă, întrucât realiza o grupare a tuturor litigiilor izvorâte dintr-un contract administrativ la nivelul tribunalului în circumscripția căruia se afla sediul autorității contractante și, în plus, cererile erau soluționate în cadrul secției de contencios administrativ și fiscal, de către complete specializate în achiziții publice.

Totodată, apreciem că formularea generică a art. 53 alin. (1 ind. 1), prin care se stabilește competența instanțelor civile pentru soluționarea litigiilor decurgând din executarea contractelor administrative este necorespunzătoare, deoarece normele de competență trebuie să fie clare și precise, astfel încât determinarea instanței judecătorești competente să poată fi realizată în mod cât mai exact, iar nu pe cale de interpretare. Privit prin această prismă, textul inițial al art. 53 era mai adecvat, indicând în mod expres și detaliat acțiunile la care se referă norma de competență.

Cu toate acestea, modificările aduse normelor de competență absolută conținute în Legea nr. 101 din 2016 produc importante consecințe juridice. În primul rând, noile prevederi sunt aplicabile numai litigiilor începute după data intrării lor în vigoare. În al doilea rând, pe cale de interpretare se poate deduce faptul că tribunalul este îndrituit să soluționeze acțiunile privind acordarea de despăgubiri și cele privind anularea sau nulitatea contractelor, pe când instanțele civile au competența de a soluționa cererile referitoare la executarea silită a obligațiilor, angajarea răspunderii contractuale pentru neexecutare, rezoluțiunea ori rezilierea contractului, precum și denunțarea unilaterală a convenției.

Evoluția legislativă a inițierii atribuirii contractului de achiziție publică în contextul (ne)asigurării fondurilor bugetare

Dr. Dana VULPAȘU

Agenția Națională de Administrare Fiscală

E-mail: danavulpasu@yahoo.com

1. Scurt istoric privind reglementarea achizițiilor publice la nivel european și național

Procesul de reglementare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică în spațiul comunitar a început în anul 1971, când a fost adoptată Directiva 71/305/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziție publică de lucrări¹.

Ulterior – în anul 1976 – a fost adoptată Directiva 77/62/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, care avea drept obiectiv asigurarea unor condiții de concurență nedistorsionate.

Întrucât prin *Cartea albă pentru finalizarea pieței interne* Comisia Europeană a identificat bariere nontarifare, ea a propus un set de măsuri pentru finalizarea până în anul 1992 a pieței interne europene, moment în care au fost adoptate trei directive: Directiva 92/50/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de servicii; Directiva 93/36/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de bunuri; Directiva 93/37/CEE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări.

Se observă, așadar, că legislația europeană a abordat distinct lucrările, serviciile și bunurile, fără a se avea în vedere concesiunile, motiv pentru care în anul 2004 reforma directivelor avea să reunească într-o singură directivă – respectiv Directiva 2004/18/CE – principiile de atribuire aplicabile achizițiilor publice de produse, servicii și lucrări și concesiunii de lucrări, o directivă distinctă fiind dedicată sectorului utilităților, și anume Directiva 2004/17/CE. Aceste documente au fost transpuse în legislația națională prin O.U.G. nr. 34 din 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii.

¹ Pentru informații suplimentare privind evoluția procesului de reglementare a achizițiilor publice la nivel european a se vedea M. A. Rațiu, *Dreptul achizițiilor publice*, Vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2018, pp. 13 – 32 și D. Cîmpoeru, *Achizițiile publice. Concesiuni. Parteneriat public-privat. Remedii și căi de atac*, Ed. C.H. Beck, București, 2018, pp. 6 – 17.

În contextul crizei economice și financiare la nivel mondial declanșată de falimentul uneia dintre cele mai mari bănci americane de investiții, Comisia Europeană a prezentat la 3 martie 2010 Comunicarea intitulată „Europa 2020 – O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii”¹, care a arătat, printre altele, că pentru scopurile noilor politici publice cadrul de reglementare asigurat de Directivele 2004/17/CE și 2004/18/CE a atins anumite limite, fiind necesară analizarea unor posibilități de revizuire a sistemului în vederea asigurării creșterii eficienței și a eficacității acestuia, proces la finalul căruia va trebui să fie adoptate noi acte normative în domeniu².

Având în vedere aceste deziderate, în anul 2014 a fost adoptat un pachet de acte normative menite să modernizeze materia achizițiilor publice în cadrul Uniunii Europene: Directiva 2014/23/UE privind atribuirea contractelor de concesiune; Directiva 2014/24/UE privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE; Directiva 2014/25/UE privind achizițiile efectuate de entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale și de abrogare a Directivei 2004/17/CE.

Potrivit art. 288 din TFUE, directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinat cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele.

În ceea ce privește România, arătăm că în plan național a fost adoptată H.G. nr. 901 din 2015 pentru aprobarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice, iar pentru transpunerea dispozițiilor celor trei directive au fost adoptate următoarele acte normative: Legea nr. 98 din 2016 privind achizițiile publice; Legea nr. 99 din 2016 privind achizițiile sectoriale; Legea 100 din 2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii.

Concluzionând, putem observa că întregul proces de reformare a reglementărilor achizițiilor publice a urmărit îmbunătățirea calității cadrului legislativ, coerența globală și eficiența sistemului instituțional, regularitatea și calitatea procesului de achiziții publice, capacitatea autorităților contractante – cu accent pe profesionalizare și aspecte de integritate, funcțiile de monitorizare și supervizare ale sistemului de achiziții publice etc³.

2. Contractul de achiziție publică și etapele atribuirii acestuia

Contractul de achiziție publică a fost definit de Legea nr. 98 din 2016 în art. 3 alin. (1) lit. f), prin preluarea integrală și dezvoltarea art. 2 alin. (1) pct. 5 din Directiva 2014/24/UE, după cum urmează: „contractul cu titlu oneros, asimilat, potrivit legii, actului administrativ, încheiat în scris între unul sau mai

¹ D. Cimpoeu, *Achizițiile ..., op. cit.*, pp. 8 – 9.

² M. A. Rațiu, *Dreptul ..., p. 22.*

³ Pentru informații suplimentare, a se consulta H.G. nr. 901 din 2015 pentru aprobarea Strategiei naționale în domeniul achizițiilor publice.

mulți operatori economici și una ori mai multe autorități contractante, care are ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii”.

Această definiție nu diferă cu mult de cea oferită de vechea reglementare, O.U.G. nr. 34 din 2006 definind contractul de achiziție publică la art. 3 alin. (1) lit. f) ca fiind „contractul asimilat, potrivit legii, actului administrativ, care include și categoria contractului sectorial, astfel cum este definit la art. 229 alin. (2), cu titlu oneros, încheiat în scris între una sau mai multe autorități contractante, pe de o parte, și unul ori mai mulți operatori economici, pe de altă parte, având ca obiect execuția de lucrări, furnizarea de produse sau prestarea de servicii”.

În ceea ce privește atribuirea contractului de achiziție publică, aceasta se realizează printr-un proces care se derulează în trei etape distincte, așa cum sunt ele enumerate la art. 8 alin. (2) din H.G. nr. 395 din 2016: etapa de planificare/pregătire; etapa de organizare a procedurii și atribuirea contractului/acordului-cadru; etapa post-atribuire contract/acord-cadru, respectiv executarea și monitorizarea implementării contractului/acordului-cadru.

Etapa de planificare/pregătire a unui proces de achiziție publică se inițiază prin identificarea necesităților și elaborarea referatelor de necesitate, încheindu-se cu aprobarea de către conducătorul autorității contractante/unității de achiziții centralizate a documentației de atribuire, inclusiv a documentelor-suport, precum și a strategiei de contractare pentru procedura respectivă.

Etapa de organizare a procedurii și atribuire a contractului/acordului-cadru începe prin transmiterea documentației de atribuire în SEAP și se finalizează odată cu intrarea în vigoare a contractului de achiziție publică/acordului cadru.

Etapa post-atribuire vizează aspecte – așa cum am menționat și mai sus – privind executarea și monitorizarea implementării contractului/acordului-cadru.

3. Inițierea procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică în contextul (ne)asigurării fondurilor bugetare

Potrivit H.G. nr. 395 din 2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/acordului-cadru din Legea nr. 98 din 2016 privind achizițiile publice, dispozițiile art. 9 alin (1) relevă că *etapa de planificare/pregătire* a unui proces de achiziție publică se *inițiază* prin *identificarea necesităților și elaborarea referatelor de necesitate* și se *încheie* cu aprobarea de către conducătorul autorității contractante/unității de achiziții centralizate a *documentației de atribuire*, inclusiv a documentelor-suport, precum și a *strategiei de contractare* pentru procedura respectivă.

Conform prevederilor alin. (1) și (2) ale art. 20 din Hotărârea Guvernului nr. 395 din 2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractului de achiziție publică/

acordului-cadru din Legea nr. 98 din 2016 privind achizițiile publice, cu modificările și completările ulterioare: Documentația de atribuire este alcătuită din fișa de date a achiziției; caietul de sarcini sau documentul descriptiv, acesta din urmă fiind aplicabil în cazul procedurilor de dialog competitiv, de negociere sau de parteneriat pentru inovare; proiectul de contract conținând clauzele contractuale obligatorii; formulare și modele de documente. Documentația de atribuire conține orice cerință, criteriu, regulă și alte informații necesare pentru a asigura ofertantului/candidatului o informare completă, corectă și explicită cu privire la modul de aplicare a procedurii de atribuire.

În ceea ce privește strategia de contractare, prin intermediul acesteia se documentează deciziile din etapa de planificare/pregătire a achiziției în legătură cu relația dintre obiectul, constrângerile asociate și complexitatea contractului – pe de o parte, și resursele disponibile la nivel de autoritate contractantă pentru derularea activităților din etapele procesului de achiziție publică, pe de altă parte.

Conform art. 13 alin. (3) lit. c) din același act normativ, „atunci când stabilește forma inițială a programului anual al achizițiilor publice, autoritatea contractantă are obligația de a ține cont, printre altele, și de anticipările cu privire la sursele de finanțare ce urmează a fi identificate”.

Potrivit art. 21 alin. (1) din H.G. nr. 395 din 2016, autoritatea contractantă are dreptul de a iniția aplicarea procedurii de atribuire numai după ce au fost elaborate și aprobate documentația de atribuire și documentele suport.

Așadar, în condițiile legislației privind achizițiile publice, *inițierea și derularea unei proceduri de atribuire nu este strict legată de asigurarea fondurilor.*

În plus, *autoritatea contractantă va avea în vedere – indiferent de momentul inițierii procedurii de atribuire, înainte de încheierea contractului – respectarea dispozițiilor referitoare la angajarea cheltuielilor din bugetele care intră sub incidența legislației privind finanțele publice, respectiv Legea nr. 500 din 2002 privind finanțele publice sau Legea nr. 273 din 2006 privind finanțele publice locale, după caz, și Ordinul nr. 1.792 din 24 decembrie 2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale.*

În acest sens, regăsim în cadrul secțiunii „Biblioteca de spețe de la A la Z” – ANAP o clarificare a acestei situații a inițierii procedurii de atribuire a contractului de achiziție publică, care vine să explice faptul că legislația achizițiilor publice nu este strict legată de asigurarea fondurilor bugetare.

Speța 298. „Având în vedere faptul că legislația în domeniul achizițiilor publice nu impune ca la momentul inițierii procedurilor să se facă dovada existenței bugetului aferent contractului respectiv, se solicită opinia dacă la momentul întocmirii strategiilor de contractare pentru achiziții publice/concesiune de lucrări sau servicii, a modelului de contract de achiziție publică/

acord-cadru inclus în documentația de atribuire este suficientă, în vederea respectării prevederilor legale, inclusiv a Ordinului MFP nr. 2332 din 30.08.2017, «existența doar a posibilității disponibilizării de fonduri bugetare», în același timp cu «introducerea în cadrul Documentației de atribuire a unei clauze suspensive care să prevadă că încheierea contractului poate fi făcută numai în măsura în care fondurile necesare achiziției vor fi asigurate».

Răspuns:

În ceea ce privește prevederile Ordinului MFP nr. 2332 din 30.08.2017, considerăm că aspectele referitoare la elementele care definesc atât „Strategia anuală de achiziții publice/sectoriale”, cât și „Strategia de contractare a achizițiilor publice/sectoriale/a concesiunii” – cea din urmă făcând obiectul verificării controlului financiar preventiv propriu – trebuie adaptate și interpretate prin prisma normelor de organizare și funcționare a instituțiilor/companiilor de stat cărora li se aplică legislația în domeniul achizițiilor publice, având în vedere că reglementările în domeniul finanțelor publice – în special cele privind condițiile de legalitate și regularitate aferente operațiunilor de execuție bugetară – se aplică în mod diferit companiilor cu capital majoritar de stat față de autoritățile publice centrale/regionale/locale.

De asemenea, precizăm că, din punct de vedere al legislației în materie, *inițierea și derularea unei proceduri de atribuire nu este strict legată de asigurarea fondurilor*, autoritatea contractantă urmând a avea în vedere înainte de încheierea contractului respectarea dispozițiilor referitoare la angajarea cheltuielilor din bugetele care intră sub incidența legislației privind finanțele publice, respectiv Legea nr. 500 din 2002 și Ordinul nr. 1.792 din 2002.

Potrivit art. 21 alin. (1) din H.G. nr. 395 din 2016, autoritatea contractantă poate iniția aplicarea procedurii de atribuire după elaborarea și aprobarea documentației de atribuire precum și a documentației suport, respectiv declarația privind funcțiile de decizie în cadrul autorității contractante/reprezentare din partea furnizorilor de servicii auxiliare achiziției și strategia de contractare. Mai mult, *majoritatea documentelor întocmite în etapa de planificare/pregătire a procesului de achiziție publică se elaborează înainte de aprobarea bugetului instituției, în baza bugetului previzionat – respectiv a anticipărilor cu privire la resursele de finanțare care pot fi alocate/identificate*. Astfel, *Referatul de necesitate* – documentul care cuprinde necesitățile de produse/servicii/lucrări și prețul unitar/total al acestora – se elaborează, ca regulă generală, conform art. 3 alin. (1) din H.G. nr. 395 din 2016, în ultimul trimestru al anului în curs pentru anul viitor. De asemenea, *Strategia anuală de achiziție publică* se realizează – conform art. 11 alin. (3) din norme – tot în ultimul trimestru al anului anterior anului căruia îi corespund procesele de achiziție publică cuprinse în acesta. *Programul anual al achizițiilor publice*, parte a strategiei anuale de achiziție publică, se elaborează – conform art. 12 alin. (3) și (4) din norme – în baza „anticipărilor cu privire la resursele de

finanțare ce urmează a fi identificate” și se actualizează în funcție de fondurile aprobate. De asemenea, Strategia de contractare face trimitere la Programul anual al achizițiilor publice – varianta inițială/modificată. În ceea ce privește documentația de atribuire și anunțul prin care este inițiată o procedură de atribuire, se poate constata că în cadrul acestora trebuie precizate „Principalele modalități de finanțare și plată și/sau trimitere la dispozițiile relevante”, ceea ce permite indicarea generală a sursei de finanțare previzionate, fără indicarea documentelor relevante privind aprobarea fondurilor care vor fi alocate execuției contractului de achiziție.

Facem mențiunea că *interdicția pe care o au autoritățile contractante de a încheia un angajament legal fără existența certă a surselor de finanțare necesare îndeplinirii obligațiilor de plată asumate prin angajamentul respectiv rezultă din prevederile legale privind finanțele publice*. Astfel, în ceea ce privește semnarea contractelor de achiziție publică autoritatea contractantă are obligația de a respecta dispozițiile referitoare la angajarea cheltuielilor din bugetele care intră sub incidența legislației privind finanțele publice, potrivit căreia angajarea cheltuielilor de către ordonatorul de credite cu depășirea limitelor creditelor bugetare aprobate sau fără să existe prevăzut creditul bugetar este interzisă și constituie infracțiune.

De asemenea, normele metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale – aprobate prin Ordinul M.F.P. nr. 1792 din 2002 – învederează: „Este interzis ordonatorilor de credite aprobarea unor angajamente legale fără asigurarea că au fost rezervate și fondurile publice necesare plății acestora în exercițiul bugetar”.

Totodată, aducem în discuție nota introdusă la nivelul capitolului III.1.4 din cadrul modelului de Fișa de date – publicată prin Notificarea nr. 258 din 2017 – prin intermediul căreia s-a urmărit atenționarea autorităților contractante în raport cu:

- utilizarea dreptului de suspendare a încheierii contractului de achiziție publică, în condiții care nu au corespondent în legislația în domeniul achizițiilor publice, și care – în contextul prevederilor art. 143, coroborat cu art. 145 din H.G. nr. 395 din 2016 – pot afecta indirect nivelul competiției și/sau pot conduce la denaturarea în mod artificial a rezultatului procedurii de atribuire a unui contract de achiziție publică;
- utilizarea în mod eronat/impropriu a unei clauze suspensive, având în vedere faptul că aceasta nu operează în derularea contractului de achiziție publică drept o condiție în vederea îndeplinirii unei obligații – și în raport cu care ambele părți și-au exprimat voința – ci într-un sens în care numai autoritatea contractantă poate face recurs la aceasta.

În concluzie, deși legislația în domeniul achizițiilor publice nu condiționează inițierea și derularea unei proceduri de atribuire de asigurarea fondurilor

necesare derulării contractului și nu interzice expres încheierea unui contract de achiziție publică cu clauză suspensivă (suspendarea execuției contractului), sau introducerea în cadrul documentației de atribuire a unei condiții suspensive (suspendarea încheierii contractului), considerăm că prevederea nejustificată – pentru toate procedurile de atribuire – a unei astfel de clauze/condiții poate fi considerată o încălcare a prevederilor art. 143, coroborat cu art. 145 din H.G. nr. 395 din 2016 și/sau a prevederilor legislației privind finanțele publice”.

Totodată, potrivit Ordinului nr. 1.792 din 2002 pentru aprobarea Normelor metodologice privind angajarea, lichidarea, ordonanțarea și plata cheltuielilor instituțiilor publice, precum și organizarea, evidența și raportarea angajamentelor bugetare și legale, anexă:

„Angajarea cheltuielilor se efectuează în tot cursul exercițiului bugetar, astfel încât să existe certitudinea că bunurile și serviciile care fac obiectul angajamentelor vor fi livrate, respectiv prestate, și se vor plăti în exercițiul bugetar respectiv.

Ordonatorii de credite nu pot angaja cheltuieli într-o perioadă în care se știe că bunul, lucrarea sau serviciul nu va putea fi executat, recepționat și plătit până la data de 31 decembrie a exercițiului bugetar curent, respectiv ultima zi de plată prevăzută în Programul calendaristic pentru derularea principalelor operațiuni de încheiere a exercițiului bugetar, cu excepția acțiunilor multianuale.

În situația în care, din motive obiective, angajamentele legale de cheltuieli nu pot fi plătite până la finele anului, acestea se vor plăti din creditele bugetare ale exercițiului bugetar următor.

Ordonatorilor de credite li se interzice să ia cu bună știință măsuri care au ca obiect angajarea de cheltuieli peste sumele aprobate în buget, la partea de cheltuieli, cu excepția angajamentelor multianuale efectuate în condițiile legii.

În aplicarea principiului anualității, potrivit căruia «plățile efectuate în cursul unui an bugetar în contul unui buget aparțin exercițiului corespunzător de execuție a bugetului respectiv», și a prevederilor legale, potrivit cărora pentru a efectua o plată este obligatorie parcurgerea prealabilă a celor trei faze, respectiv angajarea, lichidarea, ordonanțarea, se impune punerea în rezervă a creditelor bugetare angajate, astfel încât toate angajamentele legale încheiate în cursul unui exercițiu bugetar sau în exercițiile precedente de ordonatorul de credite sau de alte persoane împuternicite să poată fi plătite în cursul exercițiului bugetar respectiv, în limita creditelor bugetare aprobate.

În vederea respectării acestei cerințe, angajamentul bugetar prin care au fost rezervate fonduri publice unei anumite destinații, în limita creditelor bugetare aprobate, preceda angajamentul legal.

Este interzis ordonatorilor de credite aprobarea unor angajamente legale fără asigurarea că au fost rezervate și fondurile publice necesare plății acestora în exercițiul bugetar, cu excepția acțiunilor multianuale.

Valoarea angajamentelor legale nu poate depăși valoarea angajamentelor bugetare și, respectiv, a creditelor bugetare aprobate, cu excepția angaja-

mentelor legale aferente acțiunilor multianuale care nu pot depăși creditele de angajament aprobate în buget.

Angajarea cheltuielilor trebuie să se facă întotdeauna în limita disponibilului de credite bugetare și, respectiv, în limita disponibilului de credite de angajament pentru acțiuni multianuale¹.

Revenind la legislația achizițiilor publice, reamintim că vechea reglementare – respectiv H.G. nr. 925 din 2006 – prevedea la art. 6 că autoritatea contractantă are dreptul de a iniția aplicarea procedurii de atribuire numai dacă erau îndeplinite în mod cumulativ mai multe condiții, una dintre acestea fiind „identificarea surselor de finanțare prin care se asigurau fondurile necesare în vederea îndeplinirii contractului de achiziție”.

Această prevedere legală a generat o serie de interpretări rigide cu privire la noțiunea de „identificare” a surselor de finanțare, dând naștere unui adevărat blocaj la nivelul autorităților contractante, care erau puse în imposibilitatea de a iniția procedurile de atribuire dacă nu aveau certitudinea existenței sursei de finanțare.

În scopul realizării unui sistem de achiziții publice eficient, prin H.G. nr. 834 din 2009 a fost modificat art. 6, dispoziția având în urma modificării următorul cuprins: „Autoritatea contractantă are dreptul de a iniția aplicarea procedurii de atribuire numai după ce a fost elaborată documentația de atribuire sau, după caz, documentația de concurs”, și s-a eliminat astfel condiția de identificare a surselor de finanțare înainte de inițierea unei proceduri de atribuire, motivându-se în Nota de fundamentare a acestui act normativ că identificarea surselor de finanțare înainte de inițierea procedurii de atribuire creează probleme de interpretare, conducând adesea la întâzieri inutile în procesul de achiziție. Aceste întâzieri sunt generate de unele confuzii care apar între conceptul de lansare a chemării la competiție – pe de o parte, și conceptul de angajament bugetar în accepțiunea legislației privind finanțele publice, pe de altă parte.

Totodată, într-o speță adusă în fața Consiliului Național pentru Soluționarea Contestațiilor se arată că prin modificarea art. 6 s-a renunțat și la minima condiție a identificării surselor de finanțare, autoritatea putând să decidă organizarea unei proceduri de atribuire fără a se mai preocupa de stabilirea sursei fondurilor necesare, nemaivorbind de deținerea lor¹.

Prin urmare, nicio normă legală nu obligă autoritatea să dispună de fondurile necesare executării contractului la momentul demarării procedurii de atribuire a lui.

Însă în temeiul art. 94 din același act normativ, „indiferent de momentul inițierii procedurii de atribuire, autoritatea contractantă are obligația de a verifica, înainte de încheierea contractului, respectarea dispozițiilor referitoare la angajarea cheltuielilor din bugetele care intră sub incidența legislației privind finanțele publice”.

Concluzionând, în măsura în care autoritatea contractantă dispunea de documentația de organizare [și, eventual, identifică fondurile necesare

¹ http://www.cnsr.ro/wp-content/uploads/bo/2014/BO2014_0872.pdf.

în vederea îndeplinirii contractului], ea poate iniția aplicarea procedurii de atribuire, iar la momentul semnării contractului – ceea ce reprezintă angajamentul legal – sursele de finanțare trebuie asigurate în mod obligatoriu.

Concluzii

Din punct de vedere al modului în care autoritățile contractante au pus în practică de-a lungul timpului prevederile legale s-au constatat o serie de tendințe care au condus – în unele cazuri – la întârzieri nejustificate în procesul de achiziție, la orientarea tot mai pregnantă către aspectele birocratice, în detrimentul asigurării cursivității și finalității procedurii de atribuire, precum și la restricționări artificiale ale competiției¹.

În ceea ce privește identificarea surselor de finanțare înainte de inițierea procedurii de atribuire, acest aspect a creat probleme de interpretare, conducând adesea la întârzieri inutile în procesul de achiziție. Aceste întârzieri au fost generate de unele confuzii care apar între conceptul de lansare a chemării la competiție – pe de o parte, și conceptul de angajament bugetar în accepțiunea legislației privind finanțele publice, pe de altă parte.

Atât în temeiul vechii legislații, cât și al reglementărilor în vigoare, dispozițiile referitoare la angajarea cheltuielilor din bugetele care intră sub incidența legislației privind finanțele publice sunt suficient de clare, iar introducerea unor prevederi suplimentare în cadrul legislației privind achizițiile publice a avut ca efect principal doar întârzierea inițierii procedurilor de atribuire, fără a aduce plusvaloare reglementărilor privind angajarea cheltuielilor.

În final, putem concluziona că prin adoptarea atât a H.G. nr. 834 din 2009 privind modificarea și completarea H.G. nr. 925 din 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din O.U.G. nr. 34 din 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii, cât și a Ordinul nr. 2616 din 2018 privind modificarea Ordinului ministrului finanțelor publice nr. 923 din 2014 pentru aprobarea Normelor metodologice generale referitoare la exercitarea controlului financiar preventiv și a Codului specific de norme profesionale pentru persoanele care desfășoară activitatea de control financiar preventiv propriu, s-a conturat tendința de clarificare a unor aspecte care au ridicat – în mod constant – probleme în perioada anterioară, precum și eliminarea acelor bariere artificiale apărute în activitatea curentă a autorităților contractante, cu scopul final de a realiza un sistem al achizițiilor publice eficient și credibil.

¹ Pentru mai multe informații, a se vedea Nota de fundamentare care a stat la baza proiectului de act normativ „Hotărâre privind modificarea și completarea H.G. nr. 925 din 2006 pentru aprobarea normelor de aplicare a prevederilor referitoare la atribuirea contractelor de achiziție publică din O.U.G. nr. 34 din 2006 privind atribuirea contractelor de achiziție publică, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii”, care poate fi consultată la adresa sitevechi.anrmap.ro/sites/default/files/legislatie/legislatie-2378.doc.

Problema eficienței instituțiilor în paradigma economiei politice constituționale

Lect. univ. dr. **Viviana ANGHEL**
SNSPA

Analiza instituțională din perspectiva economiei politice constituționale (EPC) introduce în cadrul conceptual elemente precum legalitatea și instituționalizarea. O analiză încadrată de prescripțiile EPC marchează depășirea granițelor tradiționale ale economiei și furnizează explicații comportamentelor individuale în cadrul unor constrângeri de tip instituțional. Comportamentele indivizilor relativ la instituții pot fi introduse într-un model explicativ în care intră elemente de tip cost-eficiență-normativitate-reguli instituționale.

Din punct de vedere teoretic, abordarea din perspectiva *economiei politice constituționale* furnizează explicații în legătură cu modul în care regulile și instituțiile condiționează interacțiunea dintre indivizi. Dat fiind caracterul aplicat al științei, abordarea EPC furnizează explicații cu privire la modul în care alegerea unor reguli sau instituții sunt utile indivizilor, care le vor respecta și vor interacționa în funcție de prescripțiile acestora. Cadrul economic-constituțional poate evita tensiunea dintre acțiunea colectivă prin instituții și reprezentarea preferințelor individuale. Iată de ce, bazându-se pe considerente rawlsiene, Viktor J. Vanberg etichetează democrația politică drept „un club sau o cooperativă care se presupune că servește intereselor comune ale membrilor sau cetățenilor săi. Consecința este că guvernările de tip democratic pot fi denumite «cooperative cetățenești». Precum în cooperative, scopul acestor organizări este de a promova interesele și politicile democratice ale membrilor săi, cetățenii”¹.

Analogia instituții – economie

Există două motive pentru care o analogie între instituții și economie este potrivită. Primul se leagă de o dilemă a individului, aceea de a renunța la o schemă de interacțiune de tip privat sau bilateral (pe al cărei parcurs, individul îl poate corecta în mod direct), în favoarea unei scheme de acțiune colectivă, care implică o interacțiune mai complexă, de tip instituțional. Williamson sublinia că „marele merit al unui sistem de tip piață liberă este că nu ține cont de culoarea oamenilor; nu este relevant ce religie au oamenii; îi pasă doar că produce ceva ce vrei să cumperi. Este cel mai eficace sistem pe care l-am putut

¹ V. J. Vanberg, *Competition among governments: the states two roles in a globalized world*, în Young Back Choi, (ed), *Institutional Economics and National Competitiveness*, Routledge, 2012, p. 28.

descoperi care să poată să determine oamenii care nu se simpatizează reciproc să interacționeze și să se ajute unul pe celălalt¹.”

În aceste condiții, trebuie ca instituțiile să ofere stimulente suficiente pentru indivizi, pentru că altfel ar rămâne într-o schemă de interacțiune de tipul schimbului comercial și nu ar crea instituții, care – în plus – să aibă și atributul coerciției. Participarea la instituții este individuală, utilitatea de pe urma participării este individuală, iar din aceasta rezultă că numai indivizii pot să judece în termeni reali eficiența instituțională.

Instituționalizarea politică marchează trecerea de la scheme de interacțiune de tip piață, focalizate pe strategii individuale, la contexte instituționale. Williamson² – folosindu-se de cadrul analitic clasic propus de Herbert Simon – arată că indivizii, conștienți de raționalitatea lor limitată renunță la maximizarea utilității și o înlocuiesc cu ceea ce este satisfăcător și suficient. Indivizii nu pot obține totul singuri, deci au nevoie de instituții. Iată un nou argument pentru care ei aleg și susțin instituțiile.

Prin alegerea constituțională validată de indivizi, instituțiile preiau interesele acestora. Se deschide astfel o nouă abordare relativ la instituții – cea din perspectiva economiei politice constituționale sau „știința legiferării”. Noul cadru de analiză pune problema „ubicultății problemelor de acțiune colectivă asociate cu piața” și, de aceea, calculele indivizilor privind instituțiile trebuie să intre și ele în sfera eficienței. Ronald Coase tratează o mare parte a elementelor lui Smith și le clarifică, rezultatul fiind vizibil în ceea ce frecvent este denumit Teorema lui Coase – care arată că eficiența economică este rezultatul unei alocări optime, delimitate de externalități. Dacă negocierea, schimbul sunt posibile în cadrul unei externalități, iar costurile de tranzacție sunt suficient de mici, atunci rezultatul va conduce spre eficiență, indiferent care ar fi structura inițială a alocării.

În aceeași factură, Rowl și Goetz³ susțin „indivizibilitatea acțiunii colective”, argumentând că termenii de ineficiență și eșec nu se aplică doar contextelor de piață, ci și instituțiilor, care au ca scop eficiența în raport cu interesul public pe care îl deservește. Fără îndoială, contextul interacțiunii este important nu numai pentru economie, ci și pentru științele politice sau sociologie, care analizează problema eficienței guvernării și instituțiilor. Buchanan⁴ definește

¹ O. E. Williamson și S.E. Masten, *Transaction Cost Economics*, Aldershot, Edward Elgar, Londra, 1995, p. 22.

² O.E. Williamson, *The Lens of Contract: Private Ordering*, American Economic Review, 92(2), 2002.

³ C.K. Rowley, *Public Choice and the Economic Analysis of Law* în N. Mercurio (ed.), *Law and Economics*, Boston: Kluwer Academic Press, 1989, p. 123 – 174; C.J. Goetz, *Uncommon Common-sense vs. Conventional Wisdom - Seventh Annual Lecture in the Virginia Political Economy*, The Virginia School of Economics, 1991.

⁴ J. Buchanan, *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago, The University of Chicago Press, 1975, p. 17 – 35.

economia ca „știință a piețelor” (1975), referindu-se la știința structurilor de interdependență create de către indivizi, pentru ca fiecare dintre aceștia să își urmeze rațional, propriul interes.

Alegerea constituțională și comportamentul economic al indivizilor cu privire la alternativele între instituții

Inițial, granița dintre Public Choice și Constitutional Economic părea difuză. Ulterior, s-a clarificat că ceea ce numim Public Choice se referă la analiza deciziilor politice alternative în interiorul unor cadre instituționale care constrâng explicit comportamentul indivizilor. Aici găsim domeniul predicțiilor în privința comportamentelor și interacțiunilor politice, al oportunităților pe care actorii le-ar putea accesa. Această sferă este subsumată nivelului constituțional – legal, acesta din urmă chiar determinând-o. La acest nivel întâlnim standarde ideal-normative și de eficiență. După cum arată și figura de mai jos, nivelul constituțional interferează cu nivelul colectiv-cel al instituțiilor, deși nu întotdeauna în mod direct și clar. Buchanan și Tullock¹ dezvoltă modelul standard al relației dintre legalitate (reguli)-acțiune colectivă (1961).

Nivelul constituțional ↑ ↑ ↑ ↑	Nivelul colectiv ↑ ↑ ↑ ↑
Standarde ideale de → normativitate	→ Constrângeri instituționale
Standarde de eficiență →	→ Interacțiune și proces decizional pentru alternative
Standarde de legalitate →	→ Oportunități pentru actori

Figura 4: Interferența nivelului constituțional cu cel colectiv

Granițele constituțional – colectiv interferează, cele două niveluri influențându-se de sus în jos, de la nivelul constituțional spre nivelul colectiv. Modelul devine cu atât mai util, cu cât este plasat în societăți în schimbare, care traversează procese de redefinire instituțională. De remarcat este că nivelul constituțional poate fi discutat numai în două momente: la negocierea bazelor unei societăți, sau ocazionat de revizuirea constituțională. Atunci, atenția se mută de la acțiunea politică ordinară – care cuprinde problemele cotidiene generate de către acțiunea colectivă, la nivelul constituțional – care influențează structural modul în care se vor desfășura acțiunea politică și alegerile colective. În aceste momente rare, de dezbateră constituțională,

¹ J. Buchanan și G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

oportunitatea unor instituții poate fi reevaluată din perspectiva eficienței pentru indivizi.

Buchanan și Tullock unifică două dimensiuni majore în ceea ce am numi teoria modernă a alegerii publice: extinderea comportamentului economic asupra instituțiilor, respectiv conceptualizarea politicii ca „schimb”. În lucrarea lor – *Calculus of Consent* – Buchanan și Tullock reușesc să integreze într-o structură logică factorul legat de creșterea utilității deciziilor publice. Elementele de utilitate încorporate sunt consenționiste, deoarece urmăresc ca decizia politică să genereze beneficii cât mai multor persoane, nu doar unora. Contextul de contract este alăturat dimensiunii de constituționalitate, deoarece în democrații constituția reprezintă semnul instituționalizării. Astfel, constituțiile democratice au atașată condiția de contract dintre cetățeni și decidenți, în privința deciziilor publice.

Ca „alternativă la abordarea de tip welfare”¹ abordarea EPC poate fi descrisă cel mai bine ca „economie a regulilor”². Unii recunosc și contribuția precursorilor a lui von Hayek despre limitele cunoașterii și justificarea regulilor. Uneori, cadrele conceptuale și de analiză rezultate poartă denumirea de noul instituționalism economic³. Conceptul se dezvoltă ca o abordare economică a constituției politice. Noul cadru de analiză este normativ, în sensul că prescrie ce tip de relație ar trebui să dezvolte indivizii cu instituțiile și vice-versa. În orice caz, rolul pivotal îi aparține individului: el alege, acționează, evaluează. În acest cadru se regăsesc conceptele de individualism metodologic, individ rațional – chiar dacă acesta se bucură de o raționalitate limitată (care caută alternativele cele mai bune posibile), dar este apropiat prin comportament unui *homo economicus* – prin faptul că ia în seamă alternativele care îi produc beneficii rezonabile și, în sfârșit, participă la politică ca la un schimb. Aceste note rămân dominante, indiferent de gradul de complexitate al schemei de interacțiune. Astfel, indiferent câți indivizi vor participa la acțiunea colectivă, analiza trebuie coborâtă la nivel individual și economic.

Rațional fiind, actorul este maximizator de utilitate, însă acțiunea individuală nu trebuie înțeleasă în cheie exclusiv pecuniară. Individul nu este un maximizator de utilitate în termeni strict economici (legat de resursele materiale), ci caută să maximizeze orice interes și beneficiu așteptat în mod legitim din acțiunea colectivă. În acest punct, cele două tipuri de instituții – piața și statul – se despart prin faptul că în contextele de piață, individul este

¹ V.J. Vanberg, *Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy*, Journal of Institutional Economics, 1, 2003, p. 23 – 49.

² G. Brennan și J. Buchanan, *The Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, New York: Cambridge University Press, 1985; J. Buchanan, *The Domain of Constitutional Economics*, Constitutional Political Economy 1(1), 1990, p. 1 – 18.

³ L. van den Hauwe, *Public Choice, Constitutional Political Economy and Law and Economics*, în B. Bouckaert and G. De Geest (Ed.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. 1, Edward Elgar, Cheltenham, 1999, p. 603 – 659.

pur maximizator de utilitate materială (interesul său este pur economic), pe când în contextul instituțional-statal individul caută maximizarea oricăror alte avantaje pe care structura de interacțiune i le oferă (drepturi non-materiale precum ordinea publică, siguranța publică, etc.), dar nu le exclude nicidecum pe cele materiale. Păstrând principiul individualismului metodologic, statul și instituțiile sale își justifică activitatea în măsura în care satisface nevoile și interesele indivizilor. Buchanan se referă chiar la satisfacerea „dorințelor indivizilor”¹.

Dacă economia este știința câștigurilor din cooperare cu caracter comercial, atunci ceea ce ne preocupă sunt „mijloacele și instrumentele prin care indivizii pot câștiga cel mai bine din cooperarea voluntară”. Acordul, consimțământul și voluntarismul sunt elementele importante ale acțiunii colective. Criteriul economic aplicat cadrului instituțional vizează ca regulile adoptate din perspectiva *constituțional – economică* să contribuie la utilitatea fiecărui actor în parte. Astfel, abordarea combină modelul economic, prin includerea comportamentului individual maximizator de utilitate. Utilitatea asociată instituțiilor nu este în mod obligatoriu economică, ci este o funcție a preferințelor individuale – spre exemplu, a preferințelor pentru valorile democrației sau ale capitalismului, ori pentru drepturi fundamentale și libertăți pe care sistemele comuniste le îngrădeau, precum libertatea de circulație, libertatea de conștiință, libertatea de exprimare, a dreptului la proprietate, etc. În „Al doilea tratat despre guvernământul civil”, Locke afirma că „legile trebuie întocmite cu un singur țel suprem, și anume, binele oamenilor.”²

Juan L. Linz, Alfred Stepan³ arată că „în țările cu economie de comandă ce s-au prăbușit din interior, politicile democratice pot și trebuie să fie instaurate și legitimate printr-o multitudine de alte apeluri, înainte ca posibilele beneficii ale unei economii de piață să se materializeze pe deplin”⁴ alte cuvinte, ei arată că nu există suficiente probe pentru care ar trebui să legăm strict de câștigurile economice disponibilitatea oamenilor de a susține instituțiile democratice. Funcția preferinței pentru o instituție poate fi noneconomică. Aceasta nu înseamnă că nu ar trebui urmărite câștigurile economice – o exigență față de politicile publice, sau piața liberă sau creditele politice – o exigență sub raportul reprezentării politice.

Un studiu⁵ realizat în primii cinci ani după 1990 în statele postcomuniste din Europa Centrală (Cehia, Polonia, Ungaria și Germania) propune două

¹ J. Buchanan, *Justification of the Compound Republic: The Calculus in Retrospect*, în J.D. Gwartney și R.E. Wagner (ed.), *Public Choice and Constitutional Economics*, JAI Press, Londra, 1988, p. 131 – 137.

² J. Locke, *Al doilea tratat despre guvernământul civil*, ed. Antet, 2011, p. 85.

³ A. Stepan, J. L. Linz, *Drumul spre o democrație consolidată*, în L. Diamond (coord.), *Cum se consolidează democrația*, Polirom, Iași, 2004, p. 64.

⁴ Ibidem.

⁵ Încadrarea conceptuală a fost propusă de Adam Przeworski în lucrarea sa, *Democracy and the Market*. Studiul este disponibil în A. Stepan, J. J. Linz, *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

ipoteze privind relația dintre percepția asupra regulilor și instituțiilor și creșterea economică. Prima vizează o relație strânsă între rezultatul exercițiului instituțional și cel economic. A doua testează o ipoteză laxă între aceleași variabile. Până în 1993, niciun stat din fostul bloc comunist nu a înregistrat creștere economică, în afară de Polonia. Analizând percepția subiectivă a persoanelor intervievate în șase țări din Europa Centrală și de Est în perioada noiembrie 1993 – martie 1994, constatăm că sistemul economic comunist a fost evaluat în termeni pozitivi medii, obținând un scor de 60,2 (folosind scale de la -100 la +100), iar pentru cel postcomunist de 37,3. În ipoteza în care indivizii ar lega în mod necesar satisfacția față de sistemul economic de sprijinul pentru sistemul politic comunist, ne așteptăm ca punctajul obținut pentru categoria sistemul instituțional-politic postcomunist să fie scăzută. Rezultatele au arătat că, în timp ce pentru sistemul politic comunist evaluarea a obținut 45,7 puncte, noul sistem instituțional postcomunist a obținut 61,5 puncte, deci semnificativ mai mare decât ne așteptam să obțină pe baza evaluării scăzute pentru sistemul economic. Ca urmare, ipoteza unei legături strânse între aceste două variabile nu se confirmă, mai ales că aceiași subiecți intervievați au declarat că sub noul raport instituțional-politic „șansele și experiențele lor de viață s-au îmbunătățit extrem de mult, chiar dacă au subliniat, în același timp, că situațiile economice personale s-au înrăutățit”¹. Astfel, deteriorarea sistemului economic nu este un indicator pentru scăderea sprijinului pentru sistemul instituțional-politic.

Corelațiile constatate de mai sus relevă semnificația preferinței pentru soluțiile legal-instituționale – în acest caz, pentru instituțiile și regulile democratice. Constituțional, instituțiile și regulile devin cadrul legal în care se va desfășura interacțiunea dintre indivizi. Însă sistemul instituțional consacrat prin Constituție nu trebuie să fie doar legal (adică constituțional), ci și preferat de indivizi – inclusiv de către toți actorii politici, care „se obișnuiesc cu ideea că în interiorul statului conflictul politic va fi rezolvat în concordanță cu regulile stabilite și că violările acestor reguli nu sunt doar costisitoare, ci și ineficiente”².

EPC analizează în primul rând rezultatul alegerilor între tipuri de constrângeri instituționale, mai degrabă decât rezultatul alegerilor în interiorul dat de un tip particular de constrângere – constituția. Alegerile indivizilor nu vor fi neapărat cele mai bune, dar s-au făcut legitim în cadrul constituțional. La acest nivel ne aflăm în fața unor alegeri între alternative de constrângeri. Niciodată spațiul instituțional nu va fi liber de constrângeri, însă aceasta nu va anula libertatea de mișcare a actorilor în interiorul constrângerilor. Dacă în piața liberă se poate vorbi despre libertate mai mare de mișcare, aceasta nu înseamnă că actorii se pot comporta în afara regulilor sau că regulile pieței – chiar dacă puține, comparativ cu cele ale unui cadru instituțional-politic – ar putea fi modificate

¹ J. J. Linz și A. Stepan, *Drumul ..., op. cit.*, p. 64.

² Ibidem.

ad-hoc. Prin urmare, în cadrul constituțional, individul are opțiunea de a alege între mai multe tipuri de reguli sau soluții instituționale. Ulterior, redefinirea regulilor este dificilă și trebuie supusă regulilor de schimbare constituțională. Recunoaștem aici ascendentul nivelului constituțional. Se poate distinge între două niveluri: cel constituțional sau al alegerilor constituționale, respectiv cel post-constituțional ori al alegerii între reguli și constrângeri. Alegerile de tip constituțional sunt alegeri între mai multe tipuri de aranjamente sau de reguli. Alegerile de tip sub-constituțional sunt alegeri între strategii de urmat ca efect al permisiunii regulilor (constrângerilor).

Cu toate că este limitat de constrângerile asumate în mod voluntar în momentul constituțional, comportamentul uman este imprevizibil, chiar în interiorul acestui cadru. Astfel, nu este exclus ca actorii să își dorească schimbarea unor reguli pe care, în trecut, le-au agreat. Dreptul actorilor individuali de a cere renegocierea contractului cu instituția este exclusiv, însă agrearea (în anumiți termeni prevăzuți) cu ceilalți membri participanți la instituție rămâne cheia unei cooperări stabile. Astfel, doar indivizii pot evalua ce înseamnă „eficiență”, dar numai pe fundamentul cooperării sociale voluntare – deci prin raportare la mutualitatea beneficiilor – după ce aceștia au omologat drept dezirabilă o construcție de cooperare. Actorii pot cere oricând schimbarea sau adoptarea de noi reguli și instituții, însă în anumite condiții pentru schimbarea instituțională, prevăzute la nivel constituțional. Sintetic, abordarea din perspectivă constituțională înseamnă abordarea din perspectiva rolului regulilor și al normelor de constrângere a activității instituțiilor. Principalul rol al instituțiilor este de a defini cadrul de cooperare al indivizilor în funcție de instituții. În aceste limite, actorii vor face alegeri.

Abordarea în cheia economiei politice constituționale își are inspirația în ceea ce Adam Smith¹ numea „știința legiferatorului” (the science of a legislator), sintagmă preluată de James Buchanan în lucrările sale². Noua direcție de analiză – destul de progresistă, în sensul deschiderii față de scheme explicative transdisciplinare, provenite din filosofie politică, economie, drept și chiar anticipând o oarecare convergență disciplinară – va fi consacrată drept paradigmă explicativă autonomă în anii 1990, pe fondul amploarei proceselor democratice și constituționale *ex post* socialism. La acea vreme, dezbaterile publice și academice se concentrau asupra schimbărilor constituționale și alegerii sau redefinirii instituțiilor.

¹ E.S. Cohen, *Justice and Political Economy in Commercial Society: Adam Smith's „Science of a Legislator”* Southern Political Science Association, The Journal of Politics, Volume 51, Number 1, Feb., 1989.

² V.J. Vanberg, *Constitutional Political Economy* în I. Cardinale și R. Scazzieri (ed.), *The Palgrave Handbook of Political Economy*, Palgrave Macmillan, 2018, p. 260.

Concluzii

Dacă abordarea economică tradițională se concentrează asupra alegerilor pe care le fac actorii¹ – respectiv asupra interacțiunii dintre aceștia și asupra rezultatelor aferente în contextul unei structuri de reguli date – noua direcție de cercetare arată reguli alternative care constrâng alegerile indivizilor și interacțiunea dintre ei. Având de-a face cu un număr de x indivizi cu rațiune și libertate politică ce trebuie să delibereze n alternative, atunci alegerea colectivă a unei alternative va fi dependentă de utilitatea individuală diferențiabilă și în condițiile de alegere.

Dacă orientările mai clasice se concentrează asupra alegerilor indivizilor liberi într-un context instituțional și structural, pentru paradigma economiei constituțional-economice contează alegerile privind contextul instituțional și structural în care indivizii vor face ulterior alegeri și în care vor acționa. Modul în care este agreat un cadru de reguli și constrângerile indivizilor, iată ce devine important. Paradigma EPC este utilă, așadar, pentru deliberarea asupra alegerii sau revizuirii constituționale. Paradigma poate oferi o grilă pentru evaluarea eficienței instituțiilor față de alegerea constituțională și a modului în care aceasta a fost deliberată în cadrul alternativelor între instituții.

¹ Spre exemplu, Kirzner (1973) consideră instituțiile pieței date, în timp ce preferințele agenților pieței determină rezultatele. Atunci, fie o piață competitivă pentru un bun circumscris de mai mulți vânzători și cumpărători. Atât timp cât preferințele rămân constante, se determină ușor un echilibru Pareto optim al prețurilor. În această situație, o schemă de tip constitutional economics ar încerca să determine în ce condiții piața competitivă pentru acele bunuri a fost consimțită de agenți și dacă da, în termenii cărui tip de echilibru Pareto. Ce reiese este că piața competitivă, instituție aleasă liber, permite ulterior în mod legitim o serie de situații cu privire la prețuri *ex ante* definite.

Considerații generale privind sistemul fiscal local din România

Drd. Florin-Ionel TRUȘCĂ

SNSPA

E-mail: anarchi24@yahoo.com

1. Aspecte teoretice

Prima inițiativă de sistematizare și unificare a legislației fiscale a fost propunerea lui N. Titulescu, din data de 22 martie 1921, respectiv proiectul de lege pentru reforma contribuțiilor directe; și începând cu 1 aprilie 1921 – potrivit Legii nr. 3623 din 1921¹ privind contribuțiile directe – s-au abrogat în Ardeal, Banat, Crișana și Maramureș legile privitoare la dările pe pământ, pe case etc., iar în locul acestora au fost percepute următoarele contribuții directe: impozitul pe veniturile proprietăților funciare neclădite (Cedula A); impozitul pe veniturile proprietăților funciare clădite (Cedula B); impozitul pe veniturile exploatațiunilor agricole (Cedula C); impozitul pe veniturile întreprinderilor industriale și comerciale (Cedula D); impozitul pe veniturile din profesii și ocupațiuni necomerciale (Cedula E); impozitul asupra lefurilor, indemnizațiilor, salariilor, pensiunilor și rentelor viagere (Cedula F); impozitul asupra veniturilor valorilor mobiliare, creanțelor, depozitelor, garanțiilor (Cedula G); impozitul progresiv asupra venitului global. Ultimul tip de impozit se aplica numai în măsura în care totalul veniturilor unui contribuabil depășea suma minimală necesară pentru existență². Operațiunile aveau la bază declarația fiecărui locuitor referitoare la venitul sau averea acestuia, depusă în fiecare an la biroul în care se încasau contribuțiile către stat. Declarațiile nu erau considerate acte publice și puteau fi consultate de contribuabil sau de către organele fiscale competente să stabilească sau să verifice impunerea. De asemenea, contribuabilul avea dreptul să facă contestație la comisia de impunere, apel la comisia de apel, iar recurs la Înalta Curte de Casație, Secția a III-a. Modalitatea de administrare a creanțelor fiscale a fost reglementată la acea vreme prin Codul de Procedură Fiscală al României din 01.04.1941, care a fost abrogat prin Legea nr. 269 din 1942³ privind Codul de Procedură Fiscală al României.

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 95 din 01.04.1921. Legea nr. 3623 din 1921 asupra contribuțiilor directe a fost abrogată de Legea nr. 661 din 1923 pentru unificarea contribuțiilor directe și pentru înființarea impozitului pe venitul global, abrogată la rândul ei de Legea nr. 88 din 1933 pentru unificarea contribuțiilor directe și pentru înființarea impozitului pe venitul global.

² I. Laza, D. Dumitru, T. Oprea, *Foaia diecezană*, Revista Eparhiei Caransebeșului, 1921, p. 1.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 78 din 01.04.1942.

Începând cu anul 1948, referințe cu privire la stabilirea impozitelor și taxelor locale se observă în Legea nr. 11 din 1949 pentru stabilirea taxelor ce se percep de comune și Decretul nr. 3 din 1949 pentru fixarea taxelor comunale, însă mai clar începând cu anul 1952, când potrivit Decretul Marii Adunări Naționale nr. 18 din 1952¹ sfaturile populare trebuiau să aplice următoarele impozite și taxe: impozitul pe clădiri; impozitul pe terenurile situate în orașe; taxa asupra mijloacelor de transport; taxa asupra animalelor; taxe forfetare pentru folosirea centrelor publice de desfacere. De asemenea, modalitatea de administrare a creanțelor fiscale era reglementată de Codul de Procedură Fiscală al României din anul 1942², cu modificările ulterioare.

Integrarea în rândul statelor europene dezvoltate înseamnă pentru România în primul rând să respecte valorile și standardele civilizației europene. Astfel, în anul 1993 România aderă la Statul Consiliului Europei, potrivit Legii nr. 64 din 1993³, reafirmând devotamentul său față de valorile spirituale și morale, patrimoniul comun al poporului român și adevărata sursă a libertății individuale, a libertății politice și a statului de drept, principii care stau la baza tuturor democrațiilor autentice. În anul 1994, potrivit Legii nr. 30 din 1994⁴, România adoptă Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și protocoalele adiționale la aceasta, și devine responsabilă pentru: dreptul la un proces echitabil, dreptul la respectarea vieții private și de familie, libertatea de exprimare, dreptul la o cale de atac eficientă, limitarea folosirii restrângerilor drepturilor etc. De asemenea, din dorința de a deveni membră a Comunităților Europene, în anul 1993 România a încheiat un Acord asociere cu Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, ratificat prin Legea nr. 20 din 1993⁵. Condițiile pe care România trebuia să le respecte în cadrul acestei asocieri au fost: respectarea principiilor democratice și drepturilor omului stabilite în Actul final de la Helsinki și Carta de la Paris pentru o nouă Europă, precum și principiile economiei de piață.

În ceea ce privește sistemul fiscal local, la începutul anilor '90 acesta se baza pe actele normative preluate din regimul comunist, respectiv pe o legislație care reglementa mai mult obligațiile contribuabililor față de stat, contrar principiilor europene. Având în vedere sarcinile pe care și le-a asumat ca stat membru al Consiliului Europei, România a început procesul de sistematizare

¹ Publicat în B. Of. al României, nr. 4 din 18.01.1952. Decretul Marii Adunări Naționale nr. 18 din 1952 pentru stabilirea impozitelor și taxelor locale a fost abrogat de Decretul nr. 425 din 1981 privind stabilirea și încasarea impozitelor și taxelor locale.

² Legea nr. 269 din 1942 privind Codul de procedură fiscală al României, modificată de următoarele acte normative: Decretul nr. 224 din 1951 privitor la urmărirea imobiliară pentru realizarea creanțelor Statului; Decretul nr. 221 din 1960 cu privire la executarea silită împotriva persoanelor fizice a plății impozitelor și a taxelor neachitate în termen și a creanțelor bănești ale organizațiilor socialiste, precum și cu privire la executarea confiscării.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 238 din 04.10.1993.

⁴ Publicată în M. Of. al României, nr. 135 din 31.05.1994.

⁵ Publicată în M. Of. al României, nr. 73 din 12.04.1993.

a legislației fiscale și corelarea acesteia cu abordările și principiile europene. Prin Legea nr. 27 din 1994¹ privind impozitele și taxele locale s-au abrogat Legea nr. 25 din 1981 privind impozitele și taxele locale și Decretul nr. 425 din 1981 privind stabilirea și încasarea impozitelor și taxelor locale, dar actul în sine nu a făcut altceva decât să preia ideea din actele precedente și să detalieze anumite situații, fără să stabilească principii și să reglementeze drepturile pe care le are un contribuabil în relația cu autoritatea publică. O situație asemănătoare se regăsește și în cadrul actelor normative adoptate pentru administrarea creanțelor fiscale, respectiv: O.G. nr. 61 din 2002 privind colectarea creanțelor bugetare; O.G. nr. 68 din 1997 privind procedura de întocmire și de depunere a declarațiilor de impozite și taxe; O. G. nr. 70 din 1997 privind controlul fiscal; O.G. nr. 11 din 1996 privind executarea creanțelor bugetare. În continuare, odată cu intrarea în vigoare a O.G. nr. 36 din 2002² privind impozitele și taxele locale s-a abrogat Legea nr. 27 din 1994 privind impozitele și taxele locale. La fel ca și în cazurile precedente, nici acest act normativ nu stabilea principiile care îi stau la bază, și nici drepturile pe care contribuabilul le-ar fi putut exercita în fața organelor fiscale.

Un aspect pozitiv – în sensul sistematizării – apare în cazul activităților de administrare a creanței fiscale, respectiv odată cu adoptarea O.G. nr. 39 din 2003³ privind procedurile de administrare a creanțelor bugetelor locale, care abrogă actele normative referitoare la activitățile organelor fiscale, respectiv: O.G. nr. 68 din 1997 privind procedura de întocmire și de depunere a declarațiilor de impozite și taxe; O.G. nr. 70 din 1997 privind controlul fiscal; O. G. nr. 61 din 2002 privind colectarea creanțelor bugetare. Această ordonanță nu a făcut altceva decât să includă în corpul său toate procedurile menționate mai sus, fără să fie adaptată la principiile europene și fără a stabili un cadru general adecvat, astfel încât contribuabilul să exercite anumite drepturi în cadrul unei proceduri fiscale, precum sunt cele reglementate de art. 175 din același act normativ, prin care contribuabilii au dreptul: „să fie informați asupra desfășurării controlului și eventualelor situații neclare; să fie primii solicitați, în cazul în care sunt disponibili, pentru a furniza informații, date, documente și elemente pentru clarificarea și justificarea operațiunilor efectuate; să beneficieze din partea organului de control de un tratament just, confidențial și echitabil; să beneficieze de asistență de specialitate sau juridică pe toată durata controlului, asigurată prin grija și pe cheltuiala contribuabilului; să solicite din proprie inițiativă să fie controlați; să depună obiecțiuni sau să conteste, potrivit prevederilor titlului XI, constatările înscrise în actele de control fiscal încheiate; să fie protejați asupra secretului fiscal, în condițiile legii.”

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 127 din 24 mai 1994.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 92 din 02.02.2002.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 66 din 02.02.2002.

În perioada de preaderare la Uniunea Europeană, prin intermediul politicilor interne în domeniul reformei impozitelor¹ – având ca obiectiv consolidarea reformei sistemului de impozitare și îmbunătățirea colectării impozitelor – România urmărea: elaborarea unui cod fiscal pentru unificarea legislației în materie de impozite, precum și îmbunătățirea accesului contribuabililor persoane fizice și juridice la legislația fiscală și asigurarea în timp a stabilității legislative; elaborarea și adoptarea proiectului de lege privind realizarea creanțelor bugetare etc. În Expunerea de motive² la Legea nr. 571 din 2003 privind Codul Fiscal se menționa că actul normativ a fost elaborat astfel încât: plătitorii de taxe să poată urmări și înțelege sarcina fiscală ce le revine; să existe informarea necesară asupra principiilor, mecanismelor și procedurilor fiscale; plătitorii de taxe să poată analiza ușor influența deciziilor lor de management financiar asupra sarcinii fiscale. Totodată, au fost stabilite și principiile care stau la baza Codului Fiscal, respectiv: neutralitatea, certitudinea, echitatea fiscală și eficiența impunerii. Dacă legislația fiscală până la acest Cod Fiscal nu era orientată către contribuabil, de această dată cel puțin teoretic se observă tendința de armonizare a legislației fiscale cu cea a UE precum și de asigurare a unui cadru unitar și coerent al reglementărilor fiscale. Spre exemplu, regula privind certitudinea impunerii stabilea că normele juridice trebuie să fie clare și să nu conducă la interpretări arbitrare, iar cea a eficienței impunerii asigura stabilitatea pe termen lung a prevederilor Codului Fiscal, astfel încât să nu conducă la efecte retroactive defavorabile pentru contribuabili. Pe de altă parte, tot în ideea sistematizării – dar și realizării unei administrări eficiente a impozitelor și taxelor, se menționa în Expunerea de motive³ la Legea nr. 174 din 2004 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 92 din 2003 privind Codul de procedură fiscală despre necesitatea unui Cod de procedură fiscală care să cuprindă toate legile speciale referitoare la administrarea impozitelor și taxelor. La fel ca în cazul Codului fiscal, și acest act normativ este fundamentat pe anumite reguli și principii, iar dintre acestea menționăm: dreptul contribuabilului de a fi ascultat, principiul prevalenței economicului asupra juridicului, precum și principiul proporționalității. În concluzie, putem afirma că în perioada de preaderare la Uniunea Europeană, raportat la abordările și standardele europene, România a înregistrat o evoluție semnificativă a sistemului fiscal.

După multe frământări politice și eforturi depuse pentru îndeplinirea criteriilor de eligibilitate pe care Uniunea Europeană le impunea, la data de 1 ianuarie 2007, România a devenit stat membru al UE⁴. Pe parcursul procesului

¹ Anexa din 17 ianuarie 2002 la Hotărârea Guvernului nr. 32 din 2002 privind aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2002 și 2003 al Programului de guvernare.

² <http://www.cdep.ro/proiecte/2003/700/20/2/em722.pdf>, consultat la data de 30.10.2018.

³ <https://www.senat.ro/legis/PDF/2004/04L017EM.pdf>, consultat la data de 30.10.2018.

⁴ Legea nr. 157 din 2005 pentru ratificarea Tratatului dintre Reg. Belgiei, R. Cehă, Reg. Danemarcei, R. Federală Germania, R. Estonia, R. Elenă, Reg. Spaniei, R. Franceză, Irlanda,

de aderare a fost instituit un mecanism de cooperare și verificare prin care România urma să fie monitorizată cu privire la progresul pe care trebuia să îl înregistreze în domeniile cu probleme. Rolul acestui mecanism a fost să îmbunătățească sistemul legislativ, administrativ și judiciar, precum și să remedieze deficiențele grave constatate. Îndeplinirea măsurilor constatate prin acest instrument de monitorizare asigura românii și celelalte state membre că sunt luate decizii care să garanteze că practica legislativă, administrativă și judiciară din România corespunde cu cea din restul Uniunii Europene. Prin urmare, Comisia Europeană a fost învestită să întocmească un raport prin care să prezinte o analiză generală a deciziilor luate de România, dar și modul lor de aducere la îndeplinire. Astfel, potrivit rapoartelor Comisiei Europene a fost semnalat în mod permanent faptul că sunt deficiențe cu privire la transparența procesului decizional și asigurarea accesului la informații, iar în rezolvarea acestor probleme trebuie luate măsuri.

În ceea ce privește Codul fiscal¹ și Codul de procedură fiscală² adoptate în anul 2003, menționăm că aceste acte normative au suportat numeroase modificări, în prezent fiind abrogate de Legea nr. 227 din 2015 privind Codul fiscal³ și de Legea nr. 207 din 2015 privind Codul de procedură fiscală⁴. Având în vedere faptul că veniturile statului sunt o preocupare constantă de reglementare la nivelul legislației Uniunii Europene, prezentăm în continuare câteva considerații cu privire la sistemul fiscal local.

2. Cercetarea științifică

2.1. Codul fiscal

Pe perioada procesului de aderare sistemul fiscal a înregistrat o evoluție semnificativă, iar reglementările în materie specifice administrației publice locale au devenit mai ușor de înțeles. Lucrurile au început să suscite noi provocări științifice începând cu 1 ianuarie 2007, odată cu integrarea României în Uniunea Europeană, când a intrat în vigoare și Legea nr. 343 din 2006 pentru modificarea și completarea Legii nr. 571 din 2003 privind Codul fiscal⁵. Potrivit

R. Italiană, R. Cipru, R. Letonia, R. Lituania, Marele Ducat al Luxemburgului, R. Ungară, R. Malta, Regatul Țărilor de Jos, R. Austria, R. Polonă, R. Portugheză, R. Slovenia, R. Slovacă, R. Finlanda, Reg. Suediei, Reg. Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord (state membre ale UE) și R. Bulgaria și România privind aderarea R. Bulgaria și a României la UE.

¹ Legea nr. 571 din 2003 privind Codul fiscal, publicată în M. Of. al României, Partea I, nr. 927 din 23.12.2003.

² O.G. nr. 92 din 2003 privind Codul de procedură fiscală, publicată în M. Of. al României, nr. 941 din 29.12.2003.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 688 din 10.09.2015.

⁴ Publicată în M. Of. al României, nr. 547 din 23.07.2015.

⁵ Publicată în M. Of. al României, nr. 662 din 01.08.2006.

acestui act normativ au fost introduse taxe locale noi și s-au majorat unele impozite locale. Enumerăm mai jos trei situații:

1) s-a introdus taxa pe clădiri, în cazul persoanelor juridice care au dobândit un drept de folosință asupra unei clădiri aflată în proprietatea publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale;

2) se majora valoarea impozabilă a clădirilor utilizate ca locuință a căror suprafață construită desfășurată depășea 150 de metri pătrați în cazul persoanelor fizice;

3) s-a introdus taxa pe teren, atât în cazul persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice care dobândeau un drept de folosință asupra unui teren aflat în proprietatea publică sau privată a statului ori a unităților administrativ-teritoriale.

Prima și cea de-a treia situație au în comun modul de dobândire al bunurilor imobile, respectiv dobândirea unui drept de folosință asupra clădirilor și/sau terenurilor aflate în proprietatea statului sau unităților administrativ-teritoriale de către persoanele fizice sau persoanele juridice de drept privat. Dacă potrivit Codului fiscal bunurile imobile aflate în proprietatea publică sau privată a statului/unităților administrativ-teritoriale sunt scutite de la plata impozitelor, atunci când operează un transfer al dreptului de folosință asupra unui bun imobil către persoanele fizice sau juridice de drept privat, acestea din urmă vor plăti pe lângă chirie și o taxă (creanțe fiscale/bugetare care se fac venit la bugetul local/de stat după caz). În concluzie:

a) dacă o persoană juridică de drept privat transferă dreptul de folosință asupra unui bun imobil, aflat în proprietate, către o persoană fizică sau juridică, persoana juridică de drept privat este obligată la plata impozitului pe clădiri/teren;

b) dacă statul sau unitatea administrativ-teritorială transferă dreptul de folosință asupra unui bun imobil, aflat în proprietate, către o persoană fizică sau persoană juridică de drept privat, statul sau unitatea administrativ-teritorială sunt scutite de la plata impozitului, iar persoana fizică sau persoană juridică de drept privat datorează taxa pe clădiri/teren.

Prin urmare, în această situație nu a fost respectată regula referitoare la *eficiența impunerii*, care trebuia să asigure stabilitatea pe termen lung a prevederilor Codului Fiscal, iar modul de abordare prin introducerea acestei taxe a fost incorect.

A doua situație stabilea că pentru clădirea utilizată ca locuință a cărei suprafață construită desfășurată depășea 150 de metri pătrați, valoarea impozabilă se majora cu câte 5% pentru fiecare 50 de metri pătrați sau fracțiune din aceasta. Având în vedere că la baza acestei majorări nu a existat o justificare adecvată¹, considerăm că regula privind *echitatea fiscală*, care stabilea că în cazul persoanelor fizice impunerea se face în funcție de mărimea veniturilor, raportată la un contribuabil care deține o clădire cu suprafața de 151 m.p. – față de cel care deține o clădire cu suprafața de 199 m.p. – nu a fost respectată. În ceea ce privește modul de calcul al impozitului pe clădiri

¹ <http://www.cdep.ro/proiecte/2006/500/80/0/em580.pdf>, consultat la data de 31.10.2018.

În cazul persoanelor fizice, acesta nu era deloc simplu, deoarece conținea elemente care nu erau reglementate foarte clar și aveau o influență mare în determinarea valorii impozabile a unei clădiri (exemplu: destinația clădirii, zona în care era amplasată clădirea, instalațiile cu care era dotată clădirea, vechimea clădirii, măsurătorile, etc.). Astfel, în situația prezentată mai devreme nu a fost respectată regula privind *certitudinea impunerii*, care stabilea că normele juridice trebuie să fie clare și să nu conducă la interpretări arbitrare. În lipsa colaborării dintre organul fiscal local și contribuabil toate aceste elemente sunt dificil de susținut, acesta fiind motivul din cauza căruia de cele mai multe ori contribuabilul apelează la instanța de contencios administrativ.

Pe lângă situațiile descrise mai sus, începând cu 1 iulie 2010, prin O.U.G. nr. 59 din 2010 pentru modificarea Legii nr. 571 din 2003 privind Codul fiscal¹, aprobată de Legea nr. 88 din 2011², „de parcă nu era suficientă situația precedentă”, a fost luată o altă măsură care nu făcea decât să scoată și mai mult în evidență proasta administrare, respectiv suprainpozitarea persoanelor fizice care dețineau în proprietate mai multe clădiri. Așadar, dacă la 1 ianuarie 2004, Codul fiscal prevedea că: persoanelor fizice care aveau în proprietate două sau mai multe clădiri utilizate ca locuință, ce nu erau închiriate unei alte persoane, datorau impozitul pe clădiri majorat, de la 1 iulie 2010 această prevedere a fost modificată, după cum urmează: majorarea impozitului pe clădiri opera indiferent dacă acea clădire era utilizată ca *locuință* sau nu; a fost înlocuită condiția de închiriere cu dobândirea prin succesiune legală; iar majorarea impozitului pe clădiri a crescut semnificativ, respectiv: începând cu 1 ianuarie 2004, dacă o persoană fizică avea în proprietate patru clădiri utilizate ca locuință, în afara celei de la adresa de domiciliu și care nu sunt închiriate unei alte persoane, pentru cea de-a patra clădire impozitul pe clădiri se majora cu 100%; începând cu 1 iulie 2010, dacă o persoană fizică avea în proprietate trei clădiri, în afara celei de la adresa de domiciliu, pentru cea de-a treia clădire impozitul pe clădiri se majora cu 300%. Despre majorarea impozitului pe clădiri, indiferent dacă acea clădire era utilizată ca locuință sau nu, directorul SPFL S.D. afirma într-un interviu dat Observatorului Prahovean: „*în cazul persoanelor care dețin anexe gospodărești sau garaje situate la alte adrese decât cea de domiciliu, acestea datorează un impozit majorat pentru respectivele construcții, care sunt considerate ca fiind o altă proprietate*”³. Considerăm că și de această dată regula privind *echitatea fiscală* a fost încălcată.

Cu titlu de exemplu prezentăm în continuare situația în care o persoană fizică deținea în proprietate patru clădiri cu destinație de locuit, ale căror suprafețe depășeau 150 de m.p. În acest caz impozitul pe clădiri era majorat

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 442 din 30.06.2010.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 411 din 10.06.2011.

³ <http://www.observatorulph.ro/administratie/34309-ai-garaj-la-alta-adresa-fata-de-cea-de-domiciliu-platesti-impozit-suplimentar>, consultat în data de 01.11.2018.

prima dată de procentul alocat pentru suprafețele care depășeau 150 de mp, iar apoi de numărul proprietăților. Pe lângă situația prezentată și exemplele date au apărut probleme la modul de calcul al impozitului pe clădiri atunci când: clădirea era dobândită pe cote-părți; persoana fizică a dobândit cote-părți dintr-o clădire prin acte juridice civile diferite (eventual modul de abordare al numărului proprietății atunci când una dintre cotele-părți deținute de aceeași persoană fizică era dobândită prin succesiune legală) etc. Referitor la dobândirea prin moștenire legală au apărut interpretări potrivit cărora, dacă după obținerea certificatului de moștenitor intervine un alt act (ex.: ieșirea din indiviziune pe cale convențională sau prin hotărâre judecătorească, dezmebrarea etc.) beneficiul se anula, iar impozitul era majorat corespunzător.

Pe lângă situațiile prezentate anterior, chiar dacă suntem sau nu de acord cu norma juridică putem constata – în cazul impozitului pe clădiri majorat în funcție de numărul clădirilor aflate în proprietatea unei persoane fizice – că puterea executivă nu s-a raportat la situația de fapt, respectiv la buna administrare și la capacitatea administrativă a autorităților publice locale de a gestiona declarațiile fiscale aferente acestui impozit. În loc să implementeze un sistem electronic la nivel național prin intermediul căruia să fie colectate astfel de informații, pe care să le poată consulta în orice moment, s-a limitat la o reglementare de genul „contribuabilii persoane fizice care dețin mai multe clădiri utilizate ca locuință sunt obligați să depună și declarația specială atât la compartimentele de specialitate ale autorităților administrației publice locale în a căror rază își au domiciliul, cât și la cele în a căror rază sunt situate clădirile respective”¹. Adică, dacă un contribuabil persoană fizică este proprietar la adresa de domiciliu din Localitatea Zimnicea, județul Teleorman și mai deține în proprietate o clădire în Municipiul Sighetu Marmăției, județul Maramureș, trebuia să depună declarația prima dată la domiciliu și apoi la ultima adresă menționată. O astfel de abordare apreciem că este excesivă și prin urmare considerăm că cel puțin în cazul acestui tip de impozit regulile care au stat la baza fundamentării Codului Fiscal nu au fost respectate. Reținem că în prezent Legea nr. 571 din 2003 privind Codul Fiscal a fost abrogată, însă organele fiscale locale au dreptul de a stabili creanțe fiscale pe perioada prescripției de 5 ani începând cu data de 1 ianuarie a anului următor celui în care s-a născut creanța fiscală.

Începând cu data de 1 ianuarie 2016 a intrat în vigoare Legea nr. 227 din 2015 privind Codul fiscal, iar în motivarea acestui act normativ se menționează că prin rescrierea Codului fiscal s-a urmărit obținerea următoarelor rezultate: „claritate și accesibilitate în aplicarea prevederilor Codului fiscal, prin restructurarea pe baze sistematice a normelor fiscale; transparență

¹ Titlul IX art. 254 pct. 68 din H.G. nr. 44 din 2004 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 571 din 2003 privind Codul fiscal, cu modificările și completările ulterioare, publicată în M. Of. al României, nr. 112 din 06.02.2004.

în prezentarea principiilor fiscale, în definirea conceptelor, noțiunilor și metodelor, utilizate în construcția și administrarea sistemului coerent al impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale, reglementate de Codul fiscal, în scopul înțelegerii corecte și evitarea interpretărilor în aplicare normelor fiscale; asigurarea corelării între prevederile Codului fiscal și dispozițiile Codului de procedură fiscală rescris, precum și cu cele ale legislației conexe; creșterea eficienței activității de administrare a impozitelor, taxelor și contribuțiilor sociale prevăzute de Codul fiscal¹. Un aspect pozitiv reglementat odată cu noul Cod fiscal este regula privind predictibilitatea impunerii care asigură stabilitatea impozitelor, taxelor și contribuțiilor obligatorii, pentru o perioadă de timp de cel puțin un an, în care nu pot interveni modificări în sensul majorării sau introducerii de noi impozite, taxe și contribuții obligatorii. În rest, dacă speram că problemele aferente impozitelor și taxelor locale vor fi remediate, odată cu această rescriere a Codului fiscal situația s-a complicat și mai mult. S-au păstrat problemele legate de: zona în care era amplasată clădirea, instalațiile cu care era dotată clădirea, vechimea clădirii, măsurătorile, impozitarea pe cote-părți etc. Modificarea majoră se regăsește tot la impozitul pe clădiri, care de această dată urma a se calcula în funcție de destinația clădirii. Astfel, pornind încă de la definițiile referitoare la destinația clădirii constatăm că acestea nu sunt clare, de exemplu²: clădirea rezidențială – construcție alcătuită din una sau mai multe camere folosite pentru locuit, cu dependențele, dotările și utilitățile necesare, care satisface cerințele de locuit ale unei persoane sau familii; clădirea nerezidențială – orice clădire care nu este rezidențială; clădirea cu destinație mixtă – clădire folosită atât în scop rezidențial, cât și nerezidențial. Raportat la aceste definiții ne întrebăm ce destinație va avea clădirea prezentată la litera F din tabelul cu valori prevăzut la art. 457 alin (2) din Legea nr. 227 din 2015 privind Codul fiscal, „în cazul contribuabilului care deține la aceeași adresă încăperi amplasate la subsol, la demisol și/sau la mansardă, **utilizate în alte scopuri decât cel de locuință**, în oricare dintre tipurile de clădiri prevăzute la lit. A – D”: rezidențială sau nerezidențială? Prin Hotărârea Guvernului nr. 1/2016 pentru aprobarea Normelor metodologice de aplicare a Legii nr. 227/2015 privind Codul fiscal s-a încercat clarificarea unor aspecte, însă problemele menționate mai devreme au rămas nerezolvate.

Referitor la proasta administrare supunem atenției următoarea speță³: „Luni, 28 martie 2016, 13:04, P.X.: Am o casă unde fostul proprietar mi-a lasat «moștenire» un sediu de firmă despre care nu am știut nimic la vânzare. Am descoperit abia acum, făcând interogare la Registrul Comerțului. Sediu

¹ <http://www.cdep.ro/proiecte/2015/300/70/1/em467.pdf>, consultat în data de 01.11. 2018.

² Art. 453 lit. d), lit. e) și f) din Legea nr. 227 din 2015 privind Codul fiscal.

³ http://economie.hotnews.ro/stiri-finante_banci-20897175-omul-care-are-toate-raspunsurile-privind-calculul-impozitului-locuinta-vine-hotnews-discutie-cititorii-gheorghe-marinescu-seful-directiei-impozite-taxe-locale-din-finante-discuta-marti-ora-13-despre-d.htm, consultat în data de 01.11.2018.

este declarat în imobil cu ani în urmă, cu contract de comodat, pe perioada nelimitată. Nu mai pot să dau de fostul proprietar, ca să își mute firma de acolo. Indiferent ce demersuri aş face la Registrul Comerţului – şi am înţeles ca e nevoie de fapt să dau în judecată şi să cheltuiesc eu cu asta, ca să îi anuleze sediul – la 31.12.2015 sediul era la mine acasă. Eu folosesc casa numai pentru locuit. Trebuie să depun declaraţia ITL-001, să îmi declar casa în mod fictiv cu destinaţie mixtă, deşi sediul există la mine doar fictiv? Dar eu de fapt aş face un fals în declaraţie, când aş declara imobilul mixt. Pe de alta parte, dacă nu depun declaraţia, există prevăzute amenzi. Nu mi se pare normal să fie amenzi dacă nu depui declaraţia şi se constată apoi că nu ai păgubit bugetul cu nimic. Era normal să fie amenzi numai dacă te-ai sustras de la impunere. Din cauza acestor amenzi, statul ne forţează să comitem o infracţiune – declaraţia în fals a unui imobil care nu e mixt. Cred ca există multe astfel de situaţii, unde proprietarii nici nu ştiu ca a rămas «agăţat» un vechi sediu sau punct de lucru de la cine ştie ce fost proprietar sau fost chiriaş. *Marţi, 29 martie 2016, 13:03, G.M. i-a răspuns lui P.X.:* Dacă aţi aflat că există un sediu declarat în locuinţa dumneavoastră vă sfătuim să depuneţi declaraţia ITL001 şi să bifaţi că nu se desfăşoară nicio activitate economică. Va recomandăm să înştiinţaţi ANAF despre această situaţie. În acest caz, impozitul datorat este cel pentru clădiri rezidenţiale”. Această situaţie arată cât de mult a complicat puterea executivă sistemul fiscal local. În loc să dezvolte un cadru legal prietenos pentru ambele părţi, un sistem fiscal local electronic unitar la nivel naţional, pe care contribuabilii să-l poată accesa cu uşurinţă, s-a preferat punerea contribuabililor de bună-credinţă pe drumuri.

Datorită faptului că puterea executivă îşi menţine comportamentul de a lua decizii care nu conduc la buna administrare şi nu sunt orientate către contribuabil, concluzia în ceea ce priveşte sistemul fiscal local în perioada de postaderare a României la UE, raportat la impozitele şi taxele locale, este că acesta a involuat.

2.2. Codul de procedură fiscală

Pentru a corespunde principiilor europene, puterea executivă din România a adoptat un Cod de procedură fiscală prin O.G. nr. 92 din 2003, aprobat ulterior de Legea nr. 174 din 2004. De asemenea, pentru organizarea executării şi executării în concret a legii la data de 1 iulie 2004 puterea executivă a adoptat H.G. nr. 1050 din 2004, prin care au fost aprobate Normele metodologice de aplicare a O.G. nr. 92 din 2003 privind Codul de procedură fiscală¹. Acest act normativ a intrat în vigoare la data de 20 iulie 2004, reglementând următoarele principii: legalităţii, aplicării unitare a legislaţiei, exercitării dreptului de apreciere, rolul activ şi alte reguli de conduită pentru organul

¹ Publicată în M. Of. al României, nr. 651 din 20.07.2004.

fiscal, utilizării limbii oficiale în administrația fiscală, dreptului de a fi ascultat, obligației de cooperare, secretului fiscal, buna-credință.

Unul dintre cele mai importante principii reglementate – recunoscut atât la nivel internațional cât și european – este *dreptul de a fi ascultat*. În general acest drept se naște odată cu declanșarea unei proceduri fiscale la o persoană fizică sau juridică, după caz. *Dreptul de a fi ascultat* presupune că atât în timpul, dar mai ales la sfârșitul procedurii fiscale contribuabilul trebuie să aibă cunoștință despre constatările organelor fiscale și consecințele lor. Sensul acestui element procedural este acela de a clarifica orice neînțelegere apărută în timpul procedurii și de a da posibilitatea persoanei fizice sau juridice să formuleze un punct de vedere. La 1 ianuarie 2004 dreptul de a fi ascultat era prevăzut de art. 7 din O.G. nr. 92 din 2003 privind Codul de procedură fiscală, iar după abrogarea acestui act normativ este prevăzut de art. 9 din Legea nr. 207 din 2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare. Potrivit acestui drept, înainte de a lua decizia, organul fiscal este obligat să asigure contribuabilului posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere cu privire la faptele și împrejurările relevante în luarea deciziei. Deși legiuitorul a stabilit că actul administrativ fiscal trebuie să cuprindă printre alte elemente și mențiuni privind audierea contribuabilului, tot acesta dispune că regula nu este obligatorie atunci când: întârzierea în luarea deciziei determină un pericol pentru constatarea situației fiscale reale privind executarea obligațiilor contribuabilului sau pentru luarea altor măsuri prevăzute de lege; cuantumul creanțelor fiscale urmează să se modifice cu mai puțin de 10% din valoarea creanței fiscale stabilită anterior; urmează să se ia măsuri de executare silită; urmează să se emită deciziile referitoare la obligațiile fiscale accesorii. Pentru a proba ulterior respectarea dreptului de a fi ascultat, este necesar să fie consemnate argumentele contribuabilului într-un înscris¹. „În caz contrar, în doctrină se consideră că actul administrativ fiscal este susceptibil de anulare. Argumentația ține de faptul că în lipsa unei asemenea obligații ar fi imposibil de stabilit dacă organul fiscal a asigurat sau nu contribuabilului exercitarea de către acesta a dreptului de a fi ascultat”². Pe de altă parte, dacă nerespectarea acestei obligații nu este sancționată în niciun fel, atunci această regulă va rămâne doar o prevedere legală fără niciun efect³.

Pentru îmbunătățirea procedurii care trebuie urmată de autoritatea publică înainte să emită un act administrativ, este de luat în considerare recomandarea pe care o face Codul ReNEUAL⁴ de procedură administrativă al UE în vederea

¹ M. Bărgaru, *Principiile fundamentale de administrare a impozitelor și taxelor în noul Cod de procedură fiscală*, în *Revista de Drept Comercial* nr. 5 din 2004, pp. 153 – 154.

² H. Sasu, L. Țățu, D. Pătroi, *Codul de procedură fiscală: comentarii și explicații*, C.H. Beck, București, 2008, p. 36.

³ D. Dascalu, C. Alexandru, *Explicațiile teoretice și practice ale Codul de procedură fiscală*, Ed. Rosetti, București, 2005, p. 92.

⁴ *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, coord.: Herwig C.H. Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller, Dacian C. Dragoș; traducere și adaptare din versiunea

respectării acestui drept. În primul caz, înainte să ia o decizie autoritatea publică trebuie să fi audiat persoana respectivă. În al doilea caz, autoritatea publică poate emite o decizie când interesul public impune adoptarea imediată a unei decizii sau atunci când o întârziere prezintă un risc grav, cu condiția ca persoana să fie ascultată ulterior. În acest caz autoritatea are obligația să motiveze ingerința. În al treilea caz, persoana trebuie să fie informată cu privire la problemele-cheie ale situației, pentru a putea formula un punct de vedere. Al patrulea aspect se referă la perioada de timp până la care trebuie formulat punctul de vedere. În final autoritatea publică, luând în considerare mai multe situații, are puterea de a aprecia dacă procedura de audiere trebuie să fie scrisă sau orală.

Prin urmare, puterea executivă din România ar trebui să țină cont de această recomandare, deoarece încă de la 1 decembrie 2009, odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene¹ au devenit obligatorii prevederile art. 41 alin. (1) și alin. (2) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, potrivit cărora: „(1) Orice persoană are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii. (2) Acest drept include în principal: (a) dreptul oricărei persoane de a fi ascultată înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; (b) dreptul oricărei persoane de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; (c) obligația administrației de a-și motiva deciziile”. De asemenea, art. 52 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene prevede că „orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta Cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți (...)”.

În continuare vom analiza administrarea creanțelor fiscale prin intermediul actelor administrative fiscale elaborate în cadrul activității de inspecție fiscală reglementată de Titlul VI Capitolul I din Legea nr. 207 din 2015 privind Codul de procedură fiscală. Printre actele administrative fiscale elaborate în cadrul activității de inspecție fiscală sunt reglementate următoarele: decizia de impunere, pentru diferențe în plus sau în minus de obligații fiscale principale aferente diferențelor de baze de impozitare; decizia de nemodificare a bazelor de impozitare, dacă nu se constată diferențe ale bazelor de impozitare și respectiv de obligații fiscale principale; decizia de modificare a bazelor de impozitare, dacă se constată diferențe ale bazelor de impozitare, dar fără stabilirea de diferențe de obligații fiscale principale; decizia de suspendare a

în limba franceză sau cea în limba engleză: jud. drd. Cosmina Codrescu, drd. Evelina Rusu, jud. drd. Demis Spărios, jud. drd. Iarina Prelipceanu, București, Ed. Universul Juridic, 2016.

¹ Ratificat prin Legea nr. 13 din 2008 pentru ratificarea Tratatului de la Lisabona de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene, semnat la Lisabona la 13.12.2007, publicată în M. Of. al României, nr. 107 din 12.02.2008.

inspecției fiscale; decizia de reverificare a inspecției fiscale; decizia de impunere provizorie. Potrivit art. 342 alin. (2) din Legea nr. 207 din 2015 privind Codul de procedură fiscală, cu modificările și completările ulterioare, „formularele necesare și instrucțiunile de utilizare a acestora, pentru administrarea creanțelor fiscale de către organul fiscal local, precum și orice norme sau instrucțiuni necesare aplicării unitare a prezentului cod, se aprobă prin ordin al ministrului dezvoltării regionale și administrației publice, cu avizul Ministerului Finanțelor Publice”. Raportându-ne la actele administrative fiscale întocmite de organele de inspecție fiscală din cadrul organelor fiscale locale și la obligația pe care ministrul dezvoltării regionale și administrației publice o are potrivit articolului enunțat mai devreme, constatăm că a fost emis O.M.D.R.A.P. nr. 144 din 2016¹. Acest ordin aprobă următoarele formulare: decizia de impunere privind creanțele datorate bugetului local, în urma inspecției fiscale Model 2016 ITL 035 și decizia privind nemodificarea bazei de impunere Model 2016 ITL 036. Dacă privim cu atenție cadrul legal vom observa că obligația ministrului era de a aproba nu numai formulare, ci și instrucțiuni de utilizare ale acestora, precum și normele sau instrucțiunile necesare aplicării unitare a Codului de procedură fiscală.

Din cele șase acte administrative pe care Codul de procedură fiscală le impune, Ordinul nr. 144 din 2016 reglementează doar două, neadaptate la cerința legislativă și fără norme sau instrucțiuni necesare organelor fiscale locale pentru aplicarea în mod unitar a prevederilor Legii nr. 207 din 2015 privind Codul de procedură fiscală. Fără a aduce în discuție și capacitatea administrativă a autorităților administrației publice locale în această materie, acesta este contextul în care organele fiscale locale își desfășoară activitatea încă din anii 1990 și până în prezent. Din punct de vedere comparativ, la nivel central veniturile bugetului de stat și activitățile pentru administrarea creanțelor fiscale sunt o preocupare constantă de fi reglementate și adaptate la nivelul legislației UE, pe când la nivel local această preocupare este aproape inexistentă. Spre exemplu, în anul 2018 la nivelul organelor fiscale centrale sunt în vigoare aproximativ 100 de ordine ale Președintelui Agenției Naționale de Administrare Fiscală și Ministrului Finanțelor Publice, iar la nivelul organelor fiscale locale opt ordine ale Ministrului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice. Numărul mare de acte normative nu reprezintă o suprareglementare în materia fiscală, ci cadrul necesar instruirii și formării organelor fiscale centrale, astfel încât prin acțiunile lor să realizeze buna administrare și să se respecte drepturile contribuabililor. Considerăm că deficiența constatată se datorează faptului că, puterea executivă nu a luat suficiente măsuri pentru a se asigura că regula de aplicare unitară a legislației fiscale este exercitată în concret și de organele fiscale locale.

¹ Publicat în M. Of. al României, nr. 124 din 17.02.2016.

3. Concluzii și implicații

Omul reprezintă temelia oricărei societăți. Fără respectul deplin al drepturilor omului nu se poate discuta despre demnitate umană, libertate, egalitate și solidaritate. Aceste valori sunt garantate de România prin Constituție, Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și Libertăților Fundamentale și protocoalele adiționale la aceasta, precum și Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene.

Cu toate acestea, în politicile guvernamentale nu se regăsesc obiective care să promoveze Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene. La nivel național, organizarea și funcționarea organismelor prestatoare de servicii publice sau de utilitate publică de interes local sau județean diferă de la o unitate administrativ-teritorială la alta, iar sistemul de relaționare între administrația publică locală și individ este în general petiționar și declarativ. Multitudinea de acte normative care completează sau modifică pe cele existente, precum și creșterea semnificativă a informațiilor de natură fiscală colectate prin intermediul formularelor fac din ce în ce mai dificilă gestionarea stărilor de fapt fiscale.

Din punct de vedere teoretic este de apreciat inițiativa de sistematizare a legislației fiscale, atât cea din 2003 cât și din 2015, însă norma juridică nu a fost adaptată corect la capacitatea autorităților publice locale. Astfel, există unități administrativ-teritoriale în România alcătuite dintr-un număr mare de locuitori, unde veniturile sunt suficiente pentru a asigura informatizarea completă a administrației publice locale, dar pluralitatea cerințelor legislative nearmonizate face ca decizia autorităților publice locale să fie din ce în ce mai dificilă. Pe de altă parte, sunt unități administrativ-teritoriale care nu au venituri suficiente, iar resursa umană alocată este insuficientă raportat la cerințele legislative și ale comunității locale. Datorită lipsei normelor sau procedurilor care să îndrume organele fiscale locale în aplicarea corectă și unitară a legislației fiscale, precum și în îndeplinirea atribuțiilor specifice, atât aplicarea Codului fiscal, cât și a Codului de procedură fiscală se realizează în mod diferit de la un organ fiscal local la altul.

Prin urmare, concluzionăm că puterea legislativă din România, la inițiativa Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice – în colaborare cu autoritățile publice locale – trebuie să procedeze la reforma impozitelor și taxelor locale și activității de administrare, astfel încât să producă norme juridice clare, adaptate la principiile europene și capacitatea autorităților publice locale. Dacă în trecut procesul fiscal se regăsea într-o fază rudimentară, în prezent, datorită cerințelor legislative în materia fiscală, a volumului de informații de natură fiscală, precum și a vitezei cu care acestea circulă – în special în mediul online – și pentru că drepturile cetățenilor trebuie să fie recunoscute și puse în valoare¹, considerăm că este necesară informatizarea sistemul fiscal local, iar apoi trecerea la un sistem complet digitalizat.

¹ E. Bălan, *Procedura administrativă*, Ed. Universitară, București, 2005, p. 32.

Prin urmare, cu toate că motivele prezentate în conținutul acestei lucrări par să susțină faptul că autoritățile publice locale nu au suficientă capacitate administrativă să gestioneze un sistem atât de complex cum este sistemul fiscal local, informatizarea și digitalizarea completă a acestuia ar putea debloca această situație. Dezvoltarea acestui sistem trebuie să se realizeze în mod transparent, cu implicarea societății civile și a organizațiilor nonguvernamentale, inclusiv a apărătorilor drepturilor omului, iar normele juridice care îl vor reglementa trebuie să fie realiste, adaptate la capacitatea administrativă a autorităților publice locale din România. Cu cât procesul de configurarea a sistemului fiscal local este mai transparent, cu atât putem identifica mai ușor decalajele și realizările privind dezvoltarea acestuia.

Dimensiunea reformatoare a administrației publice centrale

*Conf. univ. dr. Vladimir BORȘ
Universitatea de Stat din Moldova*

Condițiile social-politice, economice și culturale sunt într-o evoluție permanentă, ele se schimbă zilnic, iar aceasta atrage după sine modificări în toate domeniile vieții. Domeniul administrativ al statului este și el supus unor reformări obiective care se impun pentru a rezolva necesitățile cetățenilor.

Reformarea administrației publice este un proces complex și foarte important pentru dezvoltarea R. Moldova. O administrație publică modernă este temelia pentru o guvernare eficientă, democratică, transparentă și responsabilă. Edificarea unei astfel de administrații publice moderne necesită însă reformarea sistemului instituțiilor și autorităților existente.

Vorbind despre administrația publică centrală putem menționa că în contextul integrării europene guvernării au încercat să aducă legislația din domeniu la cerințele și standardele impuse de către Uniunea Europeană.

În R. Moldova reforma administrației publice centrale a început în anul 2006. Lansarea reformei administrației publice centrale la sfârșitul anului 2005 – prin adoptarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale¹ – venea să satisfacă o necesitate stringentă a societății, în condițiile unei crize structurale majore. Strategia de reformă a administrației publice centrale avea drept scop identificarea măsurilor pentru asigurarea modernizării administrației publice centrale în baza reorganizării ministerelor, altor autorități administrative centrale – inclusiv organe și instituții administrative autonome, optimizării procesului decizional, îmbunătățirii managementului resurselor umane și al finanțelor publice. Scopul reformei constă în instituirea unui sistem modern și eficient al administrației publice centrale, în conformitate cu principiile de bună guvernare din țările membre ale Uniunii Europene și Consiliului Europei.

Această reformă era apreciată drept o prioritate majoră pentru Guvernul R. Moldova, elementul-cheie pentru democratizarea țării, urmând să contribuie la edificarea societății civile, la satisfacerea necesităților societății, inclusiv la ridicarea nivelului de trai al cetățenilor. Strategia de reformă stipula principiile de bază ale acesteia: transparență, predictibilitate, responsabilitate și eficiență.

Strategia de reformă prevedea orientarea competențelor, funcțiilor și structurii organizatorice a instituțiilor administrației publice centrale de specialitate, cu preponderență, asupra realizării priorităților Guvernului. Aceasta se poate dobândi prin excluderea cazurilor de dublare și suprapunere a funcțiilor

¹ H.G.R. Moldova nr. 1402 din 30.12.2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în R. Moldova”, publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 1 – 4 din 06.01.2006.

instituțiilor administrației publice centrale, prin efectuarea analizei funcționale și determinarea strictă a locului și rolului fiecărei instituții administrative în sistemul administrației publice centrale. Strategia era axată pe identificarea și definirea mai clară a tipologiei organelor administrației publice centrale de specialitate, cu delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor pe domenii de activitate și a funcțiilor de implementare și administrare a politicilor publice sectoriale. Ea mai prevedea crearea unui corp de funcționari publici profesioniști și promovarea unei politici de cadre, care ar asigura buna lor pregătire, stabilitatea în funcție și imparțialitatea politică a personalului. Se preconiza și aplicarea unui mecanism unic pentru coordonarea tuturor activităților ce țin de integrarea, inclusiv ajustarea cadrului legal existent al R. Moldova la acquis-ul comunitar. Documentul stabilea inițial drept perioadă de implementare anii 2006 – 2008.

Pentru consolidarea proceselor de reformă a administrației publice centrale un loc important îl are Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 2012, care stabilește sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate și reglementează regimul general al activității acesteia, principiile fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, precum și raporturile juridice care decurg din activitatea ministerelor, a Cancelariei de Stat și a altor autorități administrative centrale¹.

Sub incidența prezentei legi cad ministerele, Cancelaria de Stat, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență (autoritățile administrative din subordine, serviciile publice desconcentrate și cele aflate în subordine, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator. Prevederile prezentei legi se aplică și autorităților administrative autonome față de Guvern, în măsura în care nu sunt reglementate și nu contravin dispozițiilor legilor speciale care reglementează activitatea autorităților respective. Un aspect novator este reprezentat și de instituția secretarului de stat – funcție introdusă în premieră în organizarea administrației publice centrale din R. Moldova.

Ca rezultat al realizării reformei administrației publice centrale s-a reușit delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor publice – care țin de competența ministerelor, de funcțiile de implementare, care țin de competența instituțiilor subordonate organelor centrale de specialitate.

Adoptarea Legii nr. 98 din 2012 vine să contribuie la soluționarea problemelor identificate – la pct. 4.1 al Strategiei – legate de caracterul arbitrar al funcțiilor publice, dublarea funcțiilor în cadrul administrației publice centrale și exercitarea unor funcții improprii ș.a. Astfel, art. 25 stabilește că funcțiile de bază ale unui minister reprezintă activitățile administrative care se desfășoară

¹ Publicată în M. Of. al R. Moldova nr. 160 – 164 din 03.08.2012.

cu regularitate, menite să asigure realizarea integrală a misiunii acestuia, având obligatoriu un rezultat al cărui beneficiar este un subiect extern pentru autoritatea în cauză (persoane fizice și juridice, alte autorități publice).

Continuarea implementării reformei administrației publice centrale și locale este asumată de către Guvern prin programul de activitate „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” 2013 – 2014, al cărui obiectiv era „asigurarea unui proces decizional transparent, eficient și participativ”, iar o acțiune prioritară era „elaborarea Strategiei de reformă a administrației publice”.

Prin semnarea de către R. Moldova la 27 iunie 2014 a Acordului de Asociere la Uniunea Europeană se impune o cooperare care se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept, de a garanta faptul că instituțiile de stat funcționează în folosul întregii populații și de a promova dezvoltarea armonioasă a relațiilor dintre R. Moldova și partenerii săi. Se acordă o atenție deosebită modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, cu scopul de a oferi servicii de calitate pentru cetățeni (art. 21).

Un domeniu al cooperării îl constituie și dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice, pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent (art. 22 lit. a)).

Prevederile Acordului de Asociere la Uniunea Europeană au stat la baza adoptării programului de activitate a Guvernului R. Moldova 2016 – 2018. Programul prevede realizarea reformei administrației publice centrale, inclusiv prin optimizarea numărului de ministere și al autorităților publice, costurilor administrative, în urma unei analize complexe; adoptarea și implementarea Strategiei de Bună Guvernare; actualizarea programelor de dezvoltare strategică a fiecărui minister în conformitate cu prevederile Acordului de Asociere R.M. – U.E., precum și întreprinderea măsurilor concrete de implementare a acestora.

Un alt document al Guvernului este Strategia Privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020, adoptată la 25 iulie 2016¹, și Planul de acțiuni pe anii 2016 – 2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020². Obiectivul general al reformei administrației publice este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice.

Modernizarea instituției Guvernului R. Moldova prin prisma Uniunii Europene reprezintă acea succesiune de acțiuni fundamentale desfășurate la

¹ H.G. nr. 911 din 2016 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020, publicată în M. Of. al R. Moldova nr. 256 – 264 din 12.08.2016.

² Planul de acțiuni pe anii 2016 – 2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020, aprobat prin H.G. nr. 1351 din 2016, publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 459 – 471 din 23.12.2016.

nivel administrativ, cu scopul determinării modalităților de utilizare, de inovare și cercetare la un nivel cât mai înalt, în acord cu interesul general al societății.

Reformarea structurii administrației publice centrale a pornit prin modernizarea instituției Guvernului R. Moldova, prin prisma exigențelor Uniunii Europene. A fost revizuit cadrul normativ de organizare și funcționare a Guvernului, instituție care exercită conducerea generală a administrației publice. Legea nr. 64 din 31 mai 1990 cu privire la Guvern a fost abrogată prin elaborarea unei noi Legi cu privire la Guvern nr. 136 din 2017¹, care cuprinde reglementări în materie bine structurate, cu o terminologie unificată și coerentă, cu proceduri administrative clare, menite să elimine ambiguitățile și neconcordanțele.

Legea nr. 136 din 2017 prevede divizarea funcțiilor politice de cele de administrare și procedura de reorganizare structurală a Guvernului pe durata unui mandat. Dacă în Legea nr. 64 din 1990 în art. 24 era stipulată lista ministerelor și a altor autorități administrative centrale – care era supusă modificărilor la fiecare nouă investire a Guvernului sau a reorganizărilor ministeriale – această prevedere nu mai apare în noua lege. Aceasta se stabilește prin hotărâre a Parlamentului. Astfel, lista Guvernului prezentată Parlamentului de către candidatul la funcția de Prim-ministru – în vederea obținerii votului de încredere – include lista candidaților la funcția de membru al Guvernului și lista ministerelor.

În perioada exercitării mandatului primul-ministru are dreptul să solicite Parlamentului modificarea listei ministerelor în cazul necesității constituirii, reorganizării sau dizolvării acestora. Parlamentul decide asupra solicitării prin adoptarea unei hotărâri de modificare a listei ministerelor, cu votul majorității deputaților aleși. Aceste dispoziții sunt similare cu cele din Legea nr. 90 din 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României² (art. 36 și 37).

Reforma executivului a continuat prin reducerea numărului de ministere și autorități publice. Primul-ministru a solicitat Parlamentului modificarea listei ministerelor, iar acesta a acceptat solicitarea³. S-a redus numărul de ministere, de la 16 la nouă, dintre care cinci au rămas intacte, iar patru au rezultat din reorganizarea prin absorbție a altor ministere și instituții de stat⁴.

Astfel, din noua componență a Guvernului fac parte: Ministerul Finanțelor; Ministerul Justiției; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Economiei și Infrastructurii – prin absorbția de către Ministerul Economiei a Ministerului Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, și transferul competențelor în domeniul construcțiilor de

¹ Publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 252 din 19.07.2017.

² Publicată în M. Of. al României nr. 164 din 02.04.2001.

³ Hotărâre pentru aprobarea listei ministerelor nr. 189 din 21.07.2017, publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 265 – 273 din 28.07.2017.

⁴ H.G. nr. 594 din 2017 cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate, publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 265 – 273 din 28.07.2017.

la Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor; Ministerul Educației, Culturii și Cercetării – prin absorbția de către Ministerul Culturii a Ministerului Educației și a Ministerului Tineretului și Sportului; Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale – prin absorbția de către Ministerul Muncii și Protecției Sociale a Ministerului Sănătății; Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului – prin absorbția de către Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor (componenta regională), a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare, și a Ministerul Mediului.

Odată cu hotărârea Guvernului cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate a fost aprobată Structura-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului¹, în baza căruia au fost aprobate de către Guvern regulamentele de organizare și funcționare a ministerelor.

Printre aspectele reformatoare ale puterii executive am putea evidenția instituirea funcției de secretar general de stat în cadrul ministerului, în locul secretarului de stat, precum și excluderea funcției de viceministru (ca funcție politică), prin abrogarea art. 12 a Legii nr. 98 din 2012 – fiind substituită cu funcția de secretar de stat. Secretarul general de stat și secretarul de stat al ministerului sunt funcționari public de conducere de nivel superior², numiți în funcție pe criterii de profesionalism, conform legislației cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Secretarul general de stat asigură realizarea legăturilor funcționale dintre conducerea ministerului și corpul de funcționari publici, precum și dintre subdiviziunile ministerului, iar domeniile de activitate de care este responsabil secretarul de stat sunt stabilite prin ordin al ministrului, la propunerea secretarului general de stat. Astfel se încercă a depolitiza guvernul, și doar miniștrii au rămas singurii demnitari cu funcții de demnitate publică.

Prin H.G. nr. 654 din 2017 Guvernul a constituit comisiile pentru organizarea și desfășurarea concursului de ocupare a funcțiilor de conducere de nivel superior. Din această comisie fac parte: secretara generală a Guvernului; directorul Centrului de Implementare a Reformelor; un specialist de la Academia de Administrare Publică; un specialist de la Academia de Studii Economice a Moldovei; președintele Asociației Obștești „Gender-Centru”; șeful Secției control venituri și proprietăți a Autorității Naționale de Integritate și conducătorul direcției juridice a Cancelariei de Stat³. Începând din luna octombrie 2017 și până în februarie 2018 au fost aleși toți secretarii de stat generali și secretarii de stat din cadrul ministerelor.

O altă componentă inovatoare survenită este dispariția prezidiului Guvernului, creat de alianțele anterioare de guvernare; însă se fortifică poziția

¹ H.G. nr. 595 din 2017, publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 265 – 273 din 28.07.2017.

² Potrivit art. 8 alin. (2) lit. c) al Legii nr. 158 din 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, cu modificările ulterioare.

³ Publicată în M. Of. al R. Moldova, nr. 301 – 315 din 27.08.2017.

Cancelariei de Stat în ierarhia generală a Guvernului, prin crearea *Corpului de Control* al primului-ministru, ceea ce denotă consolidarea poziției acestuia, implicit controlul propriilor indicații. Pentru prima dată Corpul de Control a fost prevăzut și introdus prin modificarea din anul 2013 a Legii nr. 64 din 1990, dar coaliția de guvernare nu a putut cădea de acord în privința adoptării regulamentului de funcționare. Conform noilor reglementări¹, misiunea Corpului de Control constă în monitorizarea și controlul sistemic – sub aspect cantitativ și calitativ – al modului de realizare de către subiecții monitorizării și controlului a atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în Programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, în deciziile și indicațiile Prim-ministrului.

Potrivit Regulamentului, Corpul de Control al Primului-ministru este constituit din opt consilieri ai acestuia, având statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică, fiind parte a efectivului-limită al Cancelariei de Stat. Entitatea a fost creată pentru a contribui la îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor necesare asigurării activității eficiente a autorităților/instituțiilor subordonate Guvernului.

Reforma administrației publice centrale trebuie să continue, indiferent de culoarea politică care se află la guvernare sau care poate veni în urma alegerilor parlamentare. Ajustările structurale cantitative trebuie să fie însoțite și de componenta calitativă, pentru creșterea calității actului de administrare.

¹ Regulamentul de organizare și funcționare a Corpului de Control de Control al Primului-ministru, aprobat prin H.G. nr. 790 din 2017, publicat în M. Of. al R. Moldova, nr. 360 – 363 din 13.10.2017.

Unele considerații privind inițiativa legislativă de abrogare a art. 24 lit. a) din Legea nr. 50 din 1991 și rolul administrației publice în protejarea patrimoniului cultural construit

Drd. Cosmin SOARE

I. Justificarea cercetării

Evenimentele marcante celebrate cu prilejul anului 2018 atât la nivel național, cât și la nivel european – respectiv Centenarul Marii Uniri și Anul european al patrimoniului cultural¹ – impun un moment de profundă reflecție cu privire la rolul și locul patrimoniului cultural în viața și identitatea societății actuale și viitoare.

Prin activitatea noastră de cercetare am înțeles să dăm curs acestei nevoi, sens în care am inițiat un demers care urmărește analiza din perspectivă juridică a instituției patrimoniului cultural național².

Una dintre concluziile care se desprind cu prioritate din cercetările noastre anterioare relevă faptul că situația actuală a patrimoniului cultural național reprezintă expresia unei istorii de ultim veac zdruncinate, marcată de schimbări radicale de viziune și acțiune politică, de transformări sociale profunde, având un cadru legislativ și instituțional inadecvat asigurării unei protecții corespunzătoare.

În acest context, observăm că perspectivele actuale de modificare a cadrului legislativ național ne confirmă validitatea concluziei de mai-sus, ceea ce impune o analiză promptă a intențiilor legiuitorului.

Avem astfel în vedere propunerea legislativă inițiată de un grup de deputați pentru abrogarea literei a) a articolului 24 din Legea nr. 50 din 1991 privind autorizarea executării lucrărilor de construcții³, înregistrată la 27 martie 2018 la Senatul României sub nr. L339/2018⁴.

¹ Decizia (UE) 2017/864 a Parlamentului European și a Consiliului din 17.05. 2017 privind Anul european al patrimoniului cultural 2018, publicată în Jurnalul Oficial nr. 131 din 20.05.2017, p. 1 – 9.

² A se vedea: C. Soare, *National cultural heritage: interdisciplinary approaches. Reflections on the institution of responsibility in the matter*, în revista *Perspectives of Law and Public Administration*, Vol. 7, Issue 1, 2018 și C. Soare, *Spre un Cod al patrimoniului cultural*, articol susținut în cadrul Sesiunii anuale de comunicări științifice a Institutului de Științe Administrative Paul Negulescu, 25-26 mai 2018, publicat în *Revista de Drept Public – Supliment 2018*, p. 168 – 176.

³ Republicată în M. Of. al României, nr. 3 din 13.01.1997.

⁴ Conținutul propunerii legislative, înregistrată la Senatul României sub nr. L339/2018, poate fi consultat la adresa <https://www.senat.ro/legis/PDF/2018/18L339FG.pdf>, consultată de autor în perioada 1 – 15.10.2018.

Dispoziția legală a cărei abrogare se urmărește – de o deosebită importanță în materia protecției patrimoniului cultural construit – prevede în forma actuală a Legii nr. 50 din 1991: „*Constituie infracțiuni și se pedepsesc cu închisoare de la 3 luni la un an sau cu amendă următoarele fapte: a) executarea fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia a lucrărilor prevăzute la art. 3 alin. (1) lit. b), c), e) și g), cu excepțiile prevăzute de lege*”.

Dintre lucrările executate fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia care prezintă relevanță pentru tema cercetării noastre sunt cele de la art. alin. (1) lit. b) și în parte de la lit. c) din Legea nr. 50 din 1991, potrivit cărora: „*Construcțiile civile, industriale, agricole, cele pentru susținerea instalațiilor și utilajelor tehnologice, pentru infrastructură de orice fel sau de oricare altă natură se pot realiza numai cu respectarea autorizației de construire, precum și a reglementărilor privind proiectarea și executarea construcțiilor, pentru: b) lucrări de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege – monumente, ansambluri, situri – inclusiv la anexele acestora, identificate în același imobil – teren și/sau construcții, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită, stabilite prin documentații de urbanism aprobate; c) lucrări de construire, reconstruire, modificare, extindere, reparare, modernizare și reabilitare privind căile de comunicație de orice fel, drumurile forestiere, lucrările de artă (...)*”.

Așadar, finalitatea inițiativei legislative de abrogare a art. 24 lit. a) din Legea nr. 50 din 1991 constă în dezincriminarea lucrărilor de construire, reconstruire, extindere, reparare, consolidare, protejare, restaurare, conservare, precum și orice alte lucrări, indiferent de valoarea lor, care urmează să fie efectuate la toate categoriile de monumente istorice prevăzute de lege – monumente, ansambluri, situri – inclusiv la anexele acestora, identificate în același imobil – teren și/sau construcții, la construcții amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, stabilite potrivit legii, ori la construcții cu valoare arhitecturală sau istorică deosebită

În prezent, inițiativa legislativă a fost trimisă spre adoptare Camerei Deputaților, în calitate de Cameră decizională, după ce la 8 octombrie 2018 a fost adoptată tacit de către Senatul României.

Este important să notăm că Guvernul României nu doar că nu a promovat o poziție publică de respingere a acestei inițiative legislative, dar a acceptat susținerea implicită a acesteia prin lipsa emiterii unui punct de vedere. În acest sens, avem în vedere prevederile art. 11 din Legea nr. 90 din 2001 privind

organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor¹, potrivit cărora Guvernul are printre atribuții: b¹) emiterea de puncte de vedere asupra propunerilor legislative și transmiterea acestora Parlamentului în termen de 60 de zile de la data solicitării, nerespectarea acestui termen echivalând cu susținerea implicită a formei inițiatorului.

Această situație impune o reacție din partea noastră sub aspectul justificării inițiativei legislative și al rolului administrației publice în protecția patrimoniului cultural construit.

II. În căutarea justificării inițiativei legislative

Pentru a înțelege rațiunea inițiativei legislative de abrogare a unor prevederi esențiale pentru asigurarea protecției patrimoniului cultural construit care incriminează faptele de executare a unor lucrări fără autorizație de construire sau de desființare ori cu nerespectarea prevederilor acesteia asupra monumentelor istorice, lucrărilor de artă, construcțiilor amplasate în zone de protecție a monumentelor și în zone construite protejate, am început prin a lectura conținutul acesteia.

Data fiind existența unui articol unic în cuprinsul inițiativei prin care se specifică exclusiv abrogarea literei a) a articolului 24 din Legea nr. 50 din 1991, prin această metodă nu au putut fi identificate motive care să justifice demersul inițiatorilor. În paralel, am încercat identificarea vreunui alt demers legislativ, derulat în paralel, prin care dispoziția a cărei abrogare se urmărește să fie înlocuită de o alta nouă. Un astfel de demers nu a fost identificat.

În continuare, față de dispozițiile Legii nr. 24 din 2000 privind normele de tehnică legislativă și elaborarea actelor normative², am procedat la analiza fundamentării inițiativei legislative.

Expunerea de motive cuprinde o motivare lacunară, din care putem extrage, în esență, că inițiatorii au avut în vedere nevoia de degrevare a activității instanțelor de judecată și a funcționarilor Inspectoratului de Stat în Construcții. Astfel, regăsim următoarele: *„Întrucât pe rolul instanțelor de judecată se află câteva mii de dosare care privesc executarea unor lucrări fără autorizație, dar în proporție de 99% se sancționează cu o simplă amendă, considerăm că o asemenea inițiativă are atât rolul de a decongestiona activitatea instanțelor, cât și acela de a nu mai fi nevoie ca pentru fiecare autorizație care a expirat de câteva zile, funcționarii de la Inspectoratul de Stat în Construcții, să nu mai fie nevoiți să depună plângeri penale.”*

Contrar regulilor de tehnică legislativă, nu am identificat referiri concrete la numărul total al litigiilor aflate pe rolul instanțelor de judecată, nici o cuantificare a acestora pe anii în care acțiunile judiciare au fost înregistrate, și

¹ M. Of. al României, nr. 164 din 02.04.2001.

² Republicată în M. Of. al României, nr. 260 din 21.04.2010.

nici o clasificare pe tipurile de fapte ce fac obiectul respectivelor cauze. În egală măsură, nu am identificat o situație clară nici în ceea ce privește plângerile penale ale funcționarilor din Inspectoratul de Stat în Construcții, precum și ponderea acestor demersuri în activitatea Inspectoratului.

Mergând mai departe, am constatat că prin chiar primul paragraf al Expunerii de motive inițiatorii propun o argumentare care nu poate fi primită. Se arată că „*legea prevede sancțiune cu contravenții pentru literele b), c), e) și g) într-un cuantum menit să descurajeze demararea unor lucrări fără autorizație*”. În realitate, în forma actuală a legii, așa cum am și citat-o supra, faptele prevăzute de literele b), c), e) și g) sunt asimilate infracțiunilor și sunt pedepsite cu închisoare sau cu amendă penală. Astfel fiind, este o distincție majoră de regim juridic între amenda penală ca sancțiune corespunzătoare unei infracțiuni pedepsite de legea penală și amenda contravențională, sancțiune prevăzută la nivel contravențional.

Deopotrivă, observăm că prin art. 26 din Legea nr. 50 din 1991 prin care se stabilesc faptele asimilate contravențiilor, faptele prevăzute de literele b), c), e) și g) sunt în mod expres exceptate, rațiunea fiind tocmai aceea că acestea din urmă sunt supuse unui regim juridic diferit, respectiv sunt asimilate infracțiunilor. Așa fiind, acesta nu poate fi considerat un motiv care să justifice propunerea legislativă.

Analizând restul conținutului Expunerii de motive, am reținut că inițiatorii disting trei categorii principale de dosare aflate pe rolul instanțelor de judecată, și anume: (i) acelea în care autorizația de construcție a expirat de câteva zile, iar lucrările au continuat, fiind bine-cunoscut că aprobarea unei noi autorizații se eliberează numai în cel mai bun caz în termenul legal de 30 de zile, iar în practică s-a demonstrat că poate dura mult mai mult; (ii) au fost mediatizate frecvent cazuri în care pentru un trai mai bun cetățenii au strâns ei înșiși bani și au asfaltat sau pietruit drumuri publice fără proiecte de asfaltare autorizate de autorități și li s-au deschis dosare penale; (iii) zeci de construcții monument din întreaga țară se prăbușesc lunar, fără ca proprietarii să facă vreun fel de îmbunătățiri măcar la fațade, câtă vreme astfel de autorizări pot dura chiar și ani de zile. Mai mult, la nivelul Ministerului Culturii comisia de resort a avut luni întregi cât nu a funcționat din diverse motive, iar proprietarilor care au realizat reparații urgente li s-au întocmit dosare penale.

Aceste argumente aduc în prim-plan, în realitate, o serie de situații prin care practic se invocă incapacitatea unor autorități ale administrației publice de a-și îndeplini atribuțiile publice, de a satisface interesele generale și de a asigura buna funcționare a serviciilor publice.

Dintre acestea, inițiatorii identifică încălcarea aproape generalizată a termenului legal de 30 de zile de aprobare a autorizațiilor de construire, condițiile de viață deficitare ale cetățenilor din cauza incapacității autorităților de a răspunde unor nevoi elementare cum ar fi asfaltarea străzilor, distrugerea lunară a zeci de monumente din întreaga țară din cauza eliberării greoaie sau

tardive a autorizărilor de către autorități și chiar întreruperea serviciilor publice prestate de către comisia de resort din cadrul Ministerului culturii.

Gravitatea celor expuse privind disfuncționalitățile de la nivelul activității autorităților administrației publice este una ieșită din comun, dar în niciun caz nu poate fi considerată o justificare pentru inițiativa legislativă.

Practic, se reclamă chiar de către membrii puterii legislative încălcarea recurentă a *principiului legalității* în activitatea administrației publice, precum și a *principiului continuității serviciilor publice*, considerat drept unul din principiile esențiale care guvernează serviciul public, ca o consecință firească a permanenței statului și a necesității de a asigura satisfacerea nevoilor de interes general fără întreruperi¹.

Dar, mai grav decât atât, inițiatorii, prin demersul lor legislativ, nu intenționează să identifice cauzele acestor disfuncționalități și modalitățile ori mecanismele apte să contribuie la îndreptarea lor și la asigurarea pentru cetățeni a unor servicii publice corespunzătoare, ci urmărește să le transforme într-o normalitate, ceea ce nu poate fi îngăduit.

Prin urmare, așa-numita motivare a justificării inițiativei legislative reprezintă în esență o invitație la propășirea unor situații de anormalitate, la încălcarea atribuțiilor legale de către autoritățile administrației publice, la încălcarea de către cetățeni a unor norme imperative de protecție și securitate publică.

Ajungând la impactul acestei propuneri legislative, am observat că în conținutul Expunerii de motive nu există nicio referire la impactul social, juridic sau de altă natură al acesteia. Este limpede că inițiatorii nu au analizat nicio eventuală consecință derivată din abrogarea dispozițiilor art. 24 lit. a) din Legea nr. 50 din 1991. Cu titlu de exemplu, putem lesne deduce că inițiatorii nu și-au imaginat măcar cazul unui monument istoric proiectat și edificat de personalități marcante în domeniu și clasificat ca atare în rândul imobilelor de patrimoniu care să fie „renovat” fără autorizațiile cerute de lege, fără sprijinul și suportul unui personal specializat, cu tehnici și tehnologii improprii, care să cauzeze afectarea ireversibilă a unor elemente unice de arhitectură, de sculptură sau de pictură. Deopotrivă, inițiatorii par să nu fi preconizat situația asfaltării unui drum fără autorizație de către un grup de oameni fără expertiză, în lipsa avizelor tehnice și fără sursele tehnologice corespunzătoare, drum din cauza stării căruia s-ar putea produce accidente cu pierderi materiale însemnate sau chiar cu pierderi de vieți omenești. Nici problema riscului din perspectivă juridică, adică a răspunderii pentru starea drumului care a cauzat nu au fost luate în considerare².

¹ G. Dupuis, J. M. Guedon, *Droit administratif*, 3^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 1991, p. 444; V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 407.

² Cu titlu de exemplu, este bine-cunoscut cazul unei tinere, G. G., care și-a pierdut mâna dreaptă în urma unui accident rutier produs la 26 decembrie 2006 în care un parapet de pe marginea Drumului Național 13, care era rupt, a strâpuns portiera mașinii și i-a strâpuns brațul la nivelul cotului. În urma litigiului în care G.G. a solicitat repararea prejudiciului cauzat

Putem concluziona din cele ce preced că, cel puțin din conținutul proiectului de lege propus spre adoptare de Parlamentul României, precum și din conținutul Expunerii de motive a acestui proiect, nu pot fi identificate rațiuni și motive obiective care să poată justifica inițiativa legislativă de abrogare a art. 24 lit. a) din Legea nr. 50 din 1991.

III. Administrația publică și rolul acesteia în protecția patrimoniului cultural construit

La nivel constituțional, statul român recunoaște accesul liber la cultură, asumându-și îndatorirea să asigure păstrarea identității spirituale, sprijinirea culturii naționale, protejarea și conservarea moștenirii culturale, dezvoltarea creativității, promovarea valorilor culturale ale României în lume¹.

În îndeplinirea rolului său constituțional², Guvernul exercită un rol administrativ, concretizat în conducerea generală a administrației publice³. În subordinea Guvernului se organizează și funcționează ministerele, ca organe de specialitate ale administrației publice centrale, care au drept scop realizarea politicii guvernamentale în domeniile lor specifice de activitate⁴.

În conformitate cu art. 2 din H.G. nr. 90 din 2010 privind organizarea și funcționarea Ministerului Culturii și Identității Naționale⁵, Ministerul are obligația de a asigura respectarea și promovarea libertăților și drepturilor fundamentale în ceea ce privește accesul liber, neîngrădit și egal la cultură, inclusiv la patrimoniul cultural pentru generația prezentă, protejarea și conservarea valorilor culturale ale națiunii pentru uzul generațiilor viitoare.

Principiile fundamentale care orientează activitatea ministerului de resort sunt, între altele, protejarea patrimoniului cultural național ca factor determinant al identității culturale a României și ca resursă neregenerabilă, protejarea și respectul identităților culturale, a patrimoniului material și imaterial⁶.

La nivelul legislativ este recunoscut în mod expres că protecția patrimoniului cultural național, mobil sau imobil, construit, natural sau imaterial, este – înainte de toate – o *responsabilitate publică*, aceasta

de pierderea brațului, instanțele de judecată au decis definitiv obligarea Statului Român prin CNADNR la plata sumei de 1 milion de euro.

¹ Potrivit dispozițiilor art. 33 din Constituția României.

² Potrivit dispozițiilor art. 102 alin. (1) din Constituția României, Guvernul, potrivit programului său de guvernare acceptat de Parlament, asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice.

³ V. Vedinaș, *Tratat teoretic și practic de drept administrativ*, vol. I, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 55.

⁴ Potrivit dispozițiilor art. 34 și 35 din Legea nr. 90 din 2001.

⁵ Publicată în M. Of. al României, nr. 116 din 22.02.2010.

⁶ A se vedea art. 3 din H.G. nr. 90 din 2010.

realizându-se prin intermediul autorităților administrației publice și instituțiilor publice specializate¹.

Așadar, protecția patrimoniului cultural se realizează în principal prin activitatea administrației publice, prin ministerul de resort, serviciile deconcentrate, instituțiile de specialitate subordonate și autoritățile administrației publice locale.

În același spirit, *politicile culturale* asumate de ministerul de resort, statuează că „*patrimoniul cultural reprezintă cea mai importantă zestre pe care națiunea o poate aduce în spațiul comun european. Prezervarea patrimoniului construit este principala urgență a politicilor culturale. Protejarea și cunoașterea patrimoniului cultural național, de o diversitate unică în Europa, trebuie să devină o prioritate pentru întreaga societate românească*”².

În aplicarea prevederilor legale amintite, a rolului și locului administrației publice în materie a fost adoptată Hotărârea de Guvern nr. 905 din 2016 pentru aprobarea *Tezelor prealabile ale proiectului Codului patrimoniului cultural*³.

Raportat la tema analizată, Tezele prealabile adoptate de Guvern fac referire expresă la situația agresiunilor îndreptate împotriva patrimoniului cultural, inclusiv la regimul sancționator al acestei categorii de fapte.

Se arată, astfel, că orientarea generală a viitoarei reglementări urmărește stimularea conformării voluntare, descurajarea faptelor prin acțiuni de simplificare a procedurilor legate de gestionarea bunurilor din patrimoniul cultural național, întărirea capacității de control și monitorizare și, în mod special, aducerea regimului de sancțiuni mai mult în zona contravențională și mai puțin în zona penală, *exceptând faptele grave care presupun fraude semnificative sau distrugerii substanțiale și ireversibile*. Se subliniază chiar că infracțiunile în materie ar trebui limitate la fapte care pot fi asimilate distrugerii.

Luând în considerare toate aceste elemente care preced, reținem că administrația publică joacă un rol fundamental în întreaga activitate și în întreg corpul de mecanisme și operațiuni necesare protejării patrimoniului cultural național.

Așadar, la nivel legislativ, politic și declarativ, pentru administrația publică, prin instituția Guvernului care o conduce, principala urgență a politicilor culturale o reprezintă protecția patrimoniului cultural și, în special, prezervarea

¹ A se vedea art. 2 și urm. din Legea nr. 422 din 2001 privind protejarea monumentelor istorice; art. 2 și urm. din Legea nr. 182 din 2000 privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, republicată în M. Of. al României, nr. 259 din 09.04.2014; art. 9 și urm. din Legea nr. 26 din 2008 privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, publicată în M. Of. al României, nr. 168 din 05.03.2008; art. 6 și urm. Legea nr. 311 din 2003 a muzeelor și a colecțiilor publice, republicată în M. Of. al României, nr. 207 din 24.03.2014; art. 3 și urm. din OG nr. 43 din 2000 privind protecția patrimoniului arheologic și declararea unor situri arheologice ca zone de interes național, republicată în M. Of. al României, nr. 352 din 26.04.2005, ș.a.

² Vezi link-ul: <http://gov.ro/ro/print?modul=programepolitici&link=cultura#null>; consultată în perioada 1 – 20.10.2018.

³ Publicată în M. Of. al României, nr. 1047 din 27.12.2016.

patrimoniului construit. De asemenea, prin Tezele prealabile – adoptate printr-un act administrativ cu caracter normativ – s-a asumat o direcție fermă în ceea ce privește activitățile de protejare, de prevenție și de sancționare a faptelor de agresiune îndreptate împotriva instituțiilor patrimoniului cultural.

Totuși, situația concretă, reliefată prin inițiativa legislativă L339/2018 și prin susținerea implicită a acesteia de către Guvern în cadrul procedurii legislative, ne conduce la concluzia că politicile culturale asumate de administrația publică reprezintă o simplă formă fără fond care, în cazurile în care se reclamă intervenția autorităților competente, nu este aptă să dea impulsurile necesare unor reacții proporționale și adecvate.

Prin raportare la atribuțiile legale exprese și imperative la care am făcut referire, precum și la (ne-)îndeplinirea rolului esențial al autorităților administrației publice competente în materie, este limpede că în cazul analizat acestea nu au fost respectate, inclusiv prin susținerea implicită a inițiativei legislative. Acest aspect se impune cu atât mai mult să fie subliniat, cu cât datele publicate de Inspectoratul General al Poliției pentru primele 6 luni ale anului 2016 relevă că au fost înregistrate 323 de infracțiuni având ca obiect material patrimoniul cultural, dintre care o proporție majoritară, de 56%, au privit încălcarea regimului de autorizare a construcțiilor.

Prin urmare, situația de fapt concretă, precum și prevederile legale naționale în vigoare reclamă o poziție contrară decât cea exprimată, respectiv o poziție care să urmărească întărirea normelor legale, instituțiilor și resurselor alocate, în scopul întăririi protecției patrimoniului cultural construit.

Deopotrivă, poziția Guvernului este cu atât mai dificil de înțeles din perspectiva conținutului Expunerii de motive a inițiativei legislative. Prin aceasta, așa cum arătăm, se subliniază disfuncționalități grave în activitatea instituțiilor și autorităților administrației publice, inclusiv cazuri de nerespectare a legii și chiar de încălcare a principiului continuității serviciilor publice.

Este adevărat că din informațiile lacunare prezentate în cuprinsul Expunerii de motive nu putem concluziona că aceste situații corespund sau nu realității, însă apreciem că însăși administrația publică – prin autoritățile sale – are obligația de a demonta afirmațiile inițiatorilor. Iar în cazul grav în care aceste afirmații ar fi corecte, autoritățile administrației publice ar trebui să fie primele care să reclame imperativul unor intervenții prompte care să îndrepte disfuncționalitățile existente, în vederea respectării principiului legalității și principiului continuității serviciilor publice.

În loc de concluzii

Protecția patrimoniului cultural construit reprezintă, indiferent de epocă sau de contextul politic și social, o sarcină dificilă pentru autoritățile publice, fie că avem în vedere legislativul, fie administrația publică.

În momente de celebrare a unor evenimente de o deosebită importanță pentru întreaga noastră națiune, atât din perspectiva trecutului, cât și din perspectiva viitorului nostru comun, ne-am fi așteptat la coagularea unui spirit civic național și european care să vină în sprijinul patrimoniului cultural.

Realitatea practică ne dovedește însă că avem cu precădere nevoie de cultivarea unei conștiințe și a unei educații care să ne permită înțelegerea importanței capitale a patrimoniului cultural în viețile noastre și în calitatea traiului nostru. Această afirmație este valabilă atât la nivelul cetățenilor simpli, cât și la nivelul cel mai înalt al factorilor de decizie din vârful ierarhiei administrației publice. Ralierea acestora din urmă la măsuri sau inițiative care nu pot avea alt efect decât dezincriminarea și intrarea în legalitate a agresiunilor împotriva patrimoniului cultural național construit nu poate reprezenta o situație care să fie acceptată.

Pentru acest motiv, demersurile noastre de cercetare și de urmărire a evoluției fenomenelor în materie se va intensifica în continuare și vom căuta prin toate mijloacele juridice care ne sunt la îndemână să pledăm pentru protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural național în folosul întregii națiuni.

Instituții și mecanisme ale sistemului politico-administrativ ONU destinate rezolvării crizelor umanitare

Prof. univ. dr. **Constantin IORDACHE**

Drd. **Florin Laurențiu GIUȘCA**

Introducere

În decursul timpului, statele puternice au intervenit – sub pretexte din cele mai variate – în afacerile statelor mai slabe, utilizând de obicei forța armelor, iar în acest mod au atentat la independența și suveranitatea lor. Secole de-a rândul, statele au folosit intervenția militară ca un mijloc de rezolvare a diferendelor internaționale. Problematika dezarmării a ocupat un loc important în perioada dintre cele două războaie mondiale. Instrumentul politico-diplomatic în domeniul dezarmării a fost Pactul Societății Națiunilor, care în articolul 8 avea următoarele prevederi: *„Membrii societății se angajează să schimbe, în maniera cea mai sinceră și cea mai completă, toate informațiile referitoare la nivelul armamentelor lor, la programele lor militare, navale și aeriene și la situația industriilor susceptibile de a fi utilizate pentru război”*. A fost creată o Comisie permanentă însărcinată să avizeze executarea dispozițiilor enunțate de Pact referitoare la limitarea armamentelor și cheltuielilor militare. Hotărârea Statelor Unite de a nu intra în Societatea Națiunilor a afectat considerabil activitatea instituției respective, iar inițiativa lor de a convoca la Washington o conferință navală în perioada 1921 – 1922 a echivalat cu încercarea de a rezolva problema limitării armamentelor și a dezarmării în afara organizației.

Tratatele de pace încheiate cu fostele puteri învinse în primul război mondial nu au fost respectate în spiritul și litera lor, mai ales în ceea ce privește clauzele militare.

Pentru a aduce la îndeplinire programul de limitare a armamentelor prevăzut în art. 8 din Pact, Consiliul Națiunilor înființează la 19 mai 1920 *„Comisia permanentă consultativă pentru probleme militare, navale și aeriene”*.

La Conferința internațională privitoare la controlul comerțului cu arme – care și-a desfășurat lucrările între 4 mai și 17 iunie 1925, sub auspiciile Societății Națiunilor – au participat 41 de state, inclusiv România. La 17 iunie plenipotențiarilor au semnat *„Convenția cu privire la comerțul cu arme și materiale de război”*, instrument politico-diplomatic care interzicea traficul clandestin al acestora. Potrivit convenției care reglementa materialele destinate războiului naval, terestru și aerian, navele militare și armamentul lor, aeronavele, inclusiv

motoarele, pulberile și materialele explozive, fiecare stat trebuie să declare numărul de nave și aeronave din dotare sau aflate în construcție.

În anul 1925 s-a declanșat procesul de pregătire a Conferinței de dezarmare, care va desfășura lucrările la Geneva. Consiliul Societății Națiunilor a adoptat planul de constituire a unei comisii pregătitoare a Conferinței dezarmării. Din comisie făceau parte toate statele membre ale Consiliului Societății Națiunilor.

La 2 februarie 1932 se deschidea la Geneva, sub auspiciile Societății Națiunilor, Conferința pentru reducerea și limitarea armamentelor, la lucrările căreia au participat 61 de state, dintre care 54 membre și 7 invitate.

Una dintre preocupările din perioada interbelică a fost aceea a limitării înarmărilor navale, problemă ce interesa îndeosebi marile puteri, singurele posesoare de nave de război. Această problemă a făcut obiectul a două conferințe internaționale.

După cel de-al Doilea Război Mondial principiul neintervenției armate este consacrat în numeroase documente internaționale: Carta O.N.U., Pactul Ligii Statelor Arabe, U.N.E.S.C.O., Carta Statelor Americane, Convențiile de la Viena din 1961 cu privire la relațiile diplomatice. În afară de proiectul de declarație pentru drepturile și datoriile statelor din anul 1949, O.N.U. a reafirmat principiul neintervenției în numeroase rezoluții ale Adunării Generale O.N.U., printre care rezoluția 2131 (XX) din anul 1956 intitulată *„Declarația asupra inadmisibilității intervenției în afacerile interne ale statelor și protecția independenței și suveranității lor”*.

Carta ONU – o „constituție” a comunității mondiale de state democratice

Carta O.N.U. relevă importanța respectării principiului suveranității naționale și necesitatea dezvoltării cooperării internaționale, statele fiind subiectele originare de drept internațional. În preambulul Cartei O.N.U. au fost formulate scopurile generale ale organizației: izbăvirea generațiilor viitoare de flagelul războiului, respectarea drepturilor fundamentale ale omului, egalitatea statelor în drepturi, crearea condițiilor necesare pentru respectarea obligațiilor decurgând din tratate.

Deciziile summiturilor ONU, ale Consiliului de Securitate și ale Adunării Generale, rapoartele Comisiilor speciale sau rapoartele Secretarului General sunt acte publice care relevă rolul comunității internaționale pentru prevenirea conflictelor armate și desfășurarea unor acțiuni preventive în sprijinul păcii. Inițiativele ONU pe linia prevenirii crizelor și conflictelor se traduc ulterior în acte de natură juridico-administrativă, în convenții sau tratate care formează sistemul juridic al dreptului internațional public, acte care reglementează relațiile internaționale, orientează diferite conduite ale statelor și condamna acțiunile agresive care pot aduce prejudicii păcii și securității globale.

În viziunea ONU, comunicarea publică are rolul de a aduce situațiile de criză și conflict atât în conștiința comunității internaționale, cât și în conștiința actorilor implicați și să prezinte soluții negociate și legitime de răspuns internațional, instituționalizând în acest sens procesele de *mediere, negociere și arbitraj* ca metode de bază pentru soluționarea pașnică a diferendelor. În anul 2008 ONU a înființat în cadrul Departamentului pentru Afaceri Politice (DPA) o echipă de experți (*UN Standby Team of Mediation Experts*)¹ specializați pentru o serie de probleme care apar de regulă în organizarea conferințelor de pace, în conducerea procesului de mediere, a dialogului și negocierii. Acești experți pot fi dislocați în mod individual sau în grup pentru a sprijini acțiunile ONU și ale emisarilor speciali (*special envoy*), sau în sprijinul altor organizații de securitate în diferite regiuni de criză de pe glob.

Diplomația preventivă și operațiile de menținere a păcii sunt instrumente prin care ONU își exercită responsabilitățile privind menținerea păcii și securității internaționale, iar în cadrul acestora comunicarea joacă un rol important. DPA este instituția care conduce acțiunile de diplomație preventivă în sprijinul păcii și în acest sens stabilește relații de parteneriat și cooperare cu alte organizații internaționale, guvernamentale și nonguvernamentale, precum și cu statele comunității internaționale, cu care împreună încearcă să pună în comun resurse (umane, materiale, militare) și să acționeze pentru prevenirea situațiilor de criză și a conflictelor armate.

Diplomația preventivă se realizează prin misiunile unor Înalți Reprezentanți ai Secretarului General și prin misiunile de pace conduse de *emisari speciali* ai ONU în „puncte fierbinți” de pe glob, unde se monitorizează situațiile și evenimentele cu potențial destabilizator și se oferă consultanță și asistență umanitară guvernelor și autorităților locale pentru evitarea crizelor și a conflictelor armate. Aceasta are și o latură culturală, prin care se organizează acțiuni pentru intensificarea schimburilor culturale dintre națiuni, pentru cunoașterea interculturală, eliminarea rasismului și crearea unui parteneriat intercultural pentru dezvoltare (a se vedea activitatea UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Cooperation).

La baza acțiunilor pe linia diplomației preventive se află comunicarea, respectiv dezvoltarea dialogului cu diferite state și lideri internaționali, precum și acordarea de consultanță internațională – în special liderilor/guvernelor din zonele cu potențial destabilizator – și dezvoltarea în plan național a capacităților privind prevenirea conflictelor. Consilierii ONU pentru pace și dezvoltare vor să definească un parteneriat între guvernanți și societatea civilă, precum și să pregătească liderii locali pentru a susține un proces intern de negociere în sprijinul păcii și stabilității regionale. Aceste inițiative au valoare strategică și vizează reducerea tensiunilor în situații politice complexe printr-o

¹ A se vedea *United Nations announces new 'on-call' mediation team to advise peace envoys in field*, Comunicat de presă al ONU (PA/1), 05 martie 2008, <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/pa1.doc.html>.

mai mare implicare a societății civile și altor actori nonstatali (de exemplu, mass-media), precum și pregătirea acestora pentru a avea un rol credibil și semnificativ ca mediatori interni și intermediari în sprijinul inițiativelor naționale sau locale pe linia prevenirii unor situații destabilizatoare¹.

Pentru prevenirea crizelor și a conflictelor diplomația preventivă este susținută – dacă acest lucru se impune – și printr-o *componentă militară*, care se referă la capacitatea Departamentului pentru Operații de Menținere a Păcii de planificare² a unei intervenții cu trupe militare pentru stabilizarea situațiilor de criză care afectează pacea și securitatea internațională (*a se vedea prevederile art. 42 din Carta ONU*).

Răspunderea internațională reprezintă o manifestare a personalității juridice a statelor, a suveranității sale. Instituția răspunderii contribuie la garantarea legalității ordinii internaționale.

Statele răspund pentru actele organelor lor legislative, ale administrației centrale sau locale și ale organelor judecătorești, dacă prin acestea se încalcă o obligație internațională.

Statele-părți la un conflict armat internațional trebuie să găsească soluții pentru restabilirea păcii și să asigure respectarea drepturilor omului în caz de conflict armat.

Odată cu declanșarea ostilităților, beligeranții vor desemna o putere protectoare pentru a asigura aplicarea dreptului internațional umanitar față de celelalte părți în conflict.

Intermedierea raporturilor dintre părțile la conflict, impusă și de necesitatea asigurării protecției drepturilor omului, este asigurată de *Puterile Protectoare*.

Activitățile de putere protectoare se desfășoară de către personalul diplomatic, consular sau alte persoane ale statului desemnat; acestora trebuie să li se asigure accesul la organele administrative și la agenții guvernamentali ai statelor părți la conflictul regional.

Puterea protectoare (o organizație sau instituție internațională, un stat desemnat și abilitat de către ONU) are, în principal, următoarele atribuții:

- vizitează și controlează taberele de prizonieri de război și de internați civili;
- face verificări privind condițiile de aprovizionare a populației civile cu alimente și medicamente în teritoriul ocupat;
- efectuează anchete și constatări cu privire la violarea protecției bunurilor culturale;

¹ Vezi descrierea responsabilităților unor astfel de poziții în anunțurile postate de ONU pentru încadrarea posturilor vacante. A se vedea un exemplu pe <http://www.ci.undp.org/uploadoc/annonces/Location.pdf>.

² Vezi rolul Departamentului pentru operații de menținerea păcii (DPKO), din structura Secretariatului ONU. Facem precizarea că ONU nu are structuri militare de sine stătătoare ale organizației, însă DPKO – structura specializată de planificare militară – poate realiza planurile de operații și, printr-o Rezoluție a Consiliului de Securitate și cu participarea militară a țărilor membre ale organizației, conform aranjamentelor actuale, se poate desfășura o misiune militară în teren, în termen de 30 de zile de la luarea unei decizii în acest sens.

- oferă *bunele lor oficii* în caz de dezacord între beligeranți cu privire la aplicarea dreptului internațional umanitar.

Agenția Centrală de Informații a CICR (Comitetul Internațional de Crucea Roșie) poate fi responsabilizată să adune informații pe căi oficiale sau private despre prizonierii de război și persoanele civile și dispărute.

ONU poate organiza activități de sprijin umanitar prin intermediul UNHCR (Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați).

Instituții juridico-administrative ale ONU pentru protejarea drepturilor fundamentale ale omului și ale patrimoniului cultural mondial

Printre cele mai importante instrumente adoptate de ONU pentru apărarea persoanelor civile și a bunurilor culturale față de riscurile și amenințările specifice conflictelor armate enumerăm: Convenția privind protejarea bunurilor culturale din anul 1954; *Declarația privind interzicerea utilizării armelor nucleare și a celor termo-nucleare* din 24 noiembrie 1961; *Tratatul de neproliferare a armelor nucleare*, adoptat la 12 iunie 1968; *Declarația privind întărirea cooperării dintre Națiunile Unite și aranjamentele regionale sau agențiile pentru menținerea păcii și securității internaționale*, adoptată pe 9 decembrie 1994.

Strategia Internațională pentru Reducerea Dezastrelor (ISDR) adoptată de către Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite în anul 1999 are ca obiectiv major reducerea pierderilor umane, protejarea bunurilor culturale într-o situație de criza umanitară sau de criză ecologică.

În februarie 2004 Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite a adoptat Rezoluția 58/214, instrument juridico-diplomatic în care se decidea desfășurarea Conferinței Mondiale privind Reducerea Catastrofelor. S-au precizat obiectivele acesteia: identificarea activităților destinate pentru asigurarea punerii în aplicare a dispozițiilor pertinente ale Planului de la Johannesburg – adoptat de către Summitul Mondial pentru dezvoltarea durabilă în domeniile de gestionare a catastrofelor; creșterea credibilității și disponibilității agențiilor însărcinate cu gestionarea acestora în toate regiunile, așa cum s-a stabilit în clauzele Planului de la Johannesburg.

La nivel mondial, în afara Organizației Internaționale de Protecție Civilă există – în cadrul Organizației Națiunilor Unite (ONU) – unele organizații cu rol în asistență umanitară.

Cele mai importante sunt următoarele: UNHCR – Înaltul Comisariat ONU pentru Refugiați; WFP – Programul Mondial pentru Alimentație; WHO – Organizația Mondială pentru Sănătate; UNICEF – Fondul Internațional al ONU pentru Situații de Urgență ale Copiilor; UNICEF – Fondul Internațional al ONU pentru Urgențe ale Mediului Înconjurător; UNDP – Programul ONU pentru Dezvoltare; OCHA – Oficiul pentru Coordonarea Afacerilor Umanitare.

Înființarea Organizației Națiunilor Unite de Ajutor împotriva Dezastrelor (UNDRO), înlocuirea sa ulterioară de către Oficiul Națiunilor Unite pentru Coordonarea Afacerilor Umanitare (OCHA) și înființarea postului de Subsecretar General pentru Afacerile Umanitare au fost acte juridico-administrative destinate pentru a consolida eforturile colective ale comunității internaționale în ajutorul umanitar pe durata dezastrelor.

Dintre organismele ONU, cel mai reprezentativ pe linia protecției populației civile, a bunurilor materiale și culturale este Oficiul de Coordonare al Afacerilor Umanitare (OCHA), cu sediul la Geneva, având ca instituție executivă Departamentul de Răspuns la Dezastre. Acesta este activat în caz de dezastre împreună cu pârgăile și mecanismul de asistență.

Această organizație are o rețea de răspuns operativ în care sunt incluse următoarele subsisteme: Secția de Răspuns la Dezastre (DRB), Grupul de Consilieri pentru Căutare-Salvare Internațională (INSARAG); Echipa ONU de Evaluare și Coordonare a Dezastrelor (UNDAC); Elementele Militare și de Protecție Civilă (MCDA); Unitate Comună pentru Probleme de Mediu (UNEP).

În caz de răspuns la urgențe complexe, OCHA este responsabilă pentru: monitorizare/ înștiințare/alarmare; planuri de perspectivă; activitatea efectivelor puse la dispoziție de agenții; mecanismul de coordonare al intervenției la dezastre; activitatea punctelor de contact și de anunțare. Execută evaluarea la locul dezastrului și acordă sprijin privind coordonarea intervenției umanitare, asigură mobilizarea comunității internaționale în acordarea ajutorului de urgență pentru protejarea patrimoniului cultural și spiritual.

Organizația Internațională a Protecției Civile – ICDO are prima atestare istorică în anul 1931, anul în care generalul medic francez Georges Saint-Paul a înființat la Paris fundația „Asociația Leii din Geneva” (Lieux de Geneva Association) sau „Geneva Zones” (Geneva fiind sediul Crucii Roșii și sediul Ligii Națiunilor).

Începând cu anul 1960 Organizația și-a lărgit preocupările, incluzând – pe lângă protecția populației în timp de război – și protecția bunurilor culturale pe timp de pace, în cazul producerii dezastrelor naturale și tehnologice.

Au avut loc mai multe Conferințe mondiale ale protecției populației și ale patrimoniului cultural și spiritual (Berlin – 1954, Florența – 1957, Geneva – 1958, Montreaux – 1961, Geneva – 1963, Geneva – 1972, Caracas – 1974, Tunis – 1978, Rabat – 1980, Amman – 1994, Beijing – 1998, Geneva – 2000, Kobe – 2005).

La cea de-a XI-a Conferință Mondială de Protecție Civilă, – desfășurată la Beijing – a fost adoptat **Planul Mondial de Acțiune pentru dezvoltarea protecției civile**, axat pe dezvoltarea structurilor de protecție civilă, cooperarea internațională în materie de ajutorare și asistență, concomitent cu promovarea măsurilor de prevenire și pregătire în fața dezastrelor. În perioada 18 – 22 ianuarie 2005 a avut loc sub auspiciile ONU Conferința Mondială privind Reducerea Dezastrelor, în orașul Kobe (Japonia), dedicată comemorării a 10 ani de la producerea cutremurului devastator din regiune.

Rolul comunicării publice în sistemul politico-diplomatico-administrativ al ONU pentru rezolvarea crizelor internaționale

Comunicarea în situații de criză și conflict se desfășoară în mai multe forme și are accente specifice, în funcție de stadiul și modul de evoluție a situațiilor. Raporturile internaționale și mesaje se pot transmite într-un spectru larg, unde presiunea politică, sancțiunile de natură economică, avertismentul sau acțiunea militară reprezintă forme de comunicare.

În condițiile unei crize politico-militare comunicarea se desfășoară pe trei paliere distincte: comunicarea între actorii politicii internaționale (state, organizații internaționale regionale sau globale, organizații nonguvernamentale – care astfel se poziționează de o parte sau alta a unei soluții); comunicarea la nivelul mass-media și a opiniei publice, în măsura în care acestea pot dezvolta interpretări la criză și pot efectua anumite presiuni publice, influențând actorii statali și/sau organizațiile (rolul opiniei publice și a factorului mass-media devine astăzi unul din ce în ce mai important, aceștia putând influența modul de raportare a statelor la o situație de criză sau de conflict); comunicarea între actorii crizei sau conflictului, manifestată în forme multiple în cadrul dialogului politic sau al războiului informațional (comunicarea dintre părțile beligerante se desfășoară în plan politic, dar și în planul unei competiții pentru influențarea mass-media și a opiniei publice internaționale).

Privind la seria de crize și revolte petrecute în statele din Nordul Africii și Orientul Mijlociu și la modul în care s-a implicat comunitatea internațională în gestionarea acestora observăm în mod clar o tendință în care intervențiile de natură militară continuă să ofere o modalitate de management a conflictului pentru stoparea unei evoluții agravante a situației de criză. Intervenția militară s-a realizat ca o soluție negociată între state și organizații, într-un cadru legal dat de rezoluțiile Consiliului de Securitate (CS) al ONU și de prevederile diferitelor tratate de pace. În cazul Libia (2011) s-a realizat intervenția militară a unei coaliții internaționale, alianță realizată în baza mandatelor date de rezoluțiile CS al ONU nr. 1970 și 1973, iar în cazul revoltelor populare similare din Bahrain (2011), la solicitarea Guvernului acestui stat adresată Consiliul de Cooperare al Golfului (CCG) și în baza aranjamentelor și protocoalelor comune pe linie de securitate a acestei organizații (Tratatul de constituire a CCG) a fost trimisă o forță militară pentru stoparea revoltelor și restabilirea ordinii de drept.

Comunicarea s-a produs în acest context geopolitic, în sensul negocierii între state și în cadrul organizațiilor de securitate, neaplicându-se propunerea unei soluții militare. Menționăm în acest sens demersurile exercitate de către Franța, stat care a pus bazele politicii de intervenție militară în Libia¹, precum

¹ Vezi Summitul de la Paris, 19 martie 2011, care a marcat începutul atacurilor aeriene ale coaliției internaționale în Libia.

și de către Arabia Saudită, care și-a exercitat o influență similară cu privire la trimiterea de trupe în Bahrain¹.

La nivel global este evident faptul că statutul de mare putere a unor state și geopolitica dusă de acestea influențează relațiile internaționale și politicile de intervenție ale comunității internaționale în situațiile de criză și conflict². Se afirmă rolul important al organizațiilor internaționale care facilitează comunicarea între actorii globali: acestea se opun inițiativelor unilaterale, favorizează dialogul și fac posibilă reunirea în diferite forumuri și formate a membrilor comunității internaționale, în scopul cooperării și gestionării unor probleme de securitate³.

Intersectarea acestor cadre politico-administrative în contemporaneitate creează dispute cu privire la modul de soluționare a unei crize sau a unui conflict și, implicit, apar dificultăți în planul comunicării.

Alianța Civilizațiilor (2005) este un program de politici internaționale creat cu scopul de a „îmbunătăți înțelegerea și relațiile de cooperare dintre popoare și oamenii din diferite culturi și religii, pentru a ajuta la efortul de contracarare a forțelor care promovează polarizarea și extremismul”⁴. Programul funcționează la nivel global, acționând pentru a realiza legături între state și organizații în sensul dezvoltării încrederii și a respectului reciproc; urmărește să dezvolte o „rețea de parteneriat” cu societatea civilă, să sporească interacțiunile cu sistemul reprezentat de ONU, pentru asigurarea păcii, stabilității și buneii înțelegeri⁵. În acest sens, *Alianța Civilizațiilor* va acționa ca un catalizator și facilitator, ca o platformă pentru realizarea cooperării internaționale pentru prevenirea crizelor și a conflictelor.

La nivel global, alături de „*Alianța Civilizațiilor*” o serie de inițiative instituționale internaționale susțin politica de pace, cum ar fi: „*Strategia Globală Contra-Terrorismului*”⁶, lansată de ONU, sau „*Strategia Uniunii Europene pentru combaterea terorismului*”⁷. Sintagma *comunicare autentică*

¹ Arabia Saudită, condusă de un regim sunnit, a influențat decizia în cadrul Consiliului de Cooperare a Golfului pentru intervenția militară din Bahrain, îngrijorată fiind de revolta šiită și posibilitatea ajungerii la putere a unor grupări de această confesiune, sprijiniri de către Iran, stat-protector al comunităților šiite în regiune.

² Franța și Anglia au influențat SUA pentru introducerea textului și a propunerii de rezoluției 1973, la nivelul Consiliului de Securitate al ONU, rezoluție care a justificat operațiile militare aeriene ale NATO și coaliției internaționale.

³ Cu referire la constituirea Grupului de Contact pentru Libia (Londra, martie 2011), formula „5 + 2” pentru rezolvarea conflictului din Transnistria, Trilaterală NATO-Afganistan-Pakistan, Cvartetul pentru Orientul Mijlociu și alte forumuri internaționale de consultări pe probleme de securitate.

⁴ *The Alliance of Civilization* pe <http://www.unaoc.org/content/view/39/187/lang.english/>.

⁵ A se vedea *High-level Group Report on Alliance of Civilizations*, 12 mai 2010, <http://www.crossroad.to/Quotes/globalism/alliance-civilizations.html>.

⁶ *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, Washington, 08 septembrie, 2006.

⁷ *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, Bruxelles, 30 noiembrie 2005.

– nu de puține ori rostită de la tribuna Națiunilor Unite – creează acum liniile de forță ale *Strategiei Globale Contra-Terrorismului*, care propune „dezvoltarea de inițiative și programe pentru promovarea dialogului, toleranței și înțelegerii între civilizații, culturi, oameni și religii, prin promovarea respectului reciproc și prevenirea defăimării religioase, a valorilor religiei, credințelor și culturii” și propune dezvoltarea de programe în domeniul „prevenirii conflictelor, negocierii, medierii, concilierii, instaurării și respectării legii, de menținere și construcție a păcii, pentru a contribui în mod eficient la prevenirea și rezolvarea pașnică a conflictelor nerezolvate”¹.

Concluzii

Unele diferențe (crize) internaționale – potențiale amenințări pentru securitatea națională sau internațională – impun luarea deciziilor militare adecvate cu respectarea normelor de drept internațional. Fenomen cvasipermanent al relațiilor internaționale, alianțele politico-militare reprezintă o componentă fundamentală a politicii mondiale, o modalitate de promovare a intereselor statelor membre.

Istoria relațiilor internaționale a demonstrat că intervenția militară reprezintă o gravă amenințare la adresa păcii, un instrument al politicii de forță și de dominație.

Dreptul internațional restricționează utilizarea mijloacelor violenței în situațiile de criză (conflict armat).

Trăim astăzi într-o lume în care violarea valorilor democratice ale statului de drept și ale ordinii juridice internaționale impune sancționarea lor, indiferent dacă vinovații se găsesc în tabăra învingătorilor sau a învinșilor.

Pentru soluționarea diferendelor internaționale se impune în mod stringent ca organizațiile internaționale (O.N.U., O.S.C.E., U.E.) să acționeze în mod flexibil, transparent și să coopereze cu organizațiile neguvernamentale în vederea asigurării păcii planetare. Majoritatea statelor consideră că este imperios necesar ca O.N.U. să coordoneze activitățile de control și supraveghere în procesul de restabilire a păcii în Orientul Apropiat (inclusiv pentru situația din Siria), îndeplinindu-și astfel mai bine unul dintre rolurile pentru care a fost creată.

¹ *Plan of Action, The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, Washington, 08 septembrie, 2006, Capitolul I, pct. 1 și 2.

Lect. univ. dr. Natalia PUTINĂ

Lect. univ. dr. Mariana IAȚCO

Universitatea de Stat din Moldova

Rolul femeii în politică este un subiect de discuție tot mai prezent în ultima perioadă. În pofida acestui fapt, atingerea unui echilibru în reprezentarea politică în structurile naționale sau internaționale este un proces în continuă reglementare și desfășurare. În secolul XXI reprezentarea femeilor în funcții de conducere a partidelor politice și legislaturilor din multe state ale Uniunii Europene continuă a fi dezamăgitoare. În prezent doar un număr mic de partide politice sunt conduse de către femei și doar câteva parlamente sunt prezidate sau co-prezidate de către un președinte sau vicepreședinte de gen feminin.

Gradul de reprezentare a femeilor în organele legislative sau executive naționale dintr-o țară sau alta este determinat de o gamă largă de factori, printre care: progresul general obținut în realizarea egalității în drepturi și oportunități a femeilor și bărbaților în sferele publice și private, concepția sistemelor politice și electorale, precum și nivelurile de instituționalizare și de transparență a procesului decizional politic. În cadrul acestui set de factori complex, partidele politice sunt, totuși, considerate într-o măsură tot mai mare ca fiind „agenți de pază” ai democrației – și, în mod special, ai participării politice a femeilor.

Partidele politice sunt tot mai mult recunoscute ca fiind principalii „actori” ai participării femeilor la viața politică și publică. În statele în care partidele creează și introduc mecanisme pentru a promova mai multe femei să devină active politic, instituționalizează corectitudinea, transparența și echitatea drept principii – care să guverneze modul de funcționare a partidelor – aduc o contribuție semnificativă în consolidarea participării femeilor în viața politică. Nivelul mediu de reprezentare al femeilor în parlamentele țărilor din regiunea OSCE până în prezent este de 25,7%, însă această cifră variază considerabil în diferite state membre OSCE, de la 50% la aproximativ 10% în unele țări¹. Media țărilor din regiunea OSCE este cu mult sub obiectivul de 40% propus de către Consiliul Europei cu privire la participarea echilibrată a femeilor și bărbaților în procesul decizional în domeniul politic și public. Doar 17 state au realizat rata de promovare de 30% a femeilor în politică².

¹ *Empowering Women for Stronger Political Parties. A Good Practices Guide to Promote Women's Political Participation*, UNDP/NDI, 2011.

² Aceste țări sunt: Austria, Andorra, Belgia, Germania, Danemarca, Islanda, Spania, Italia, Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Olanda, Norvegia, Portugalia, Serbia, Slovenia, Finlanda, Elveția și Suedia.

În revizuirea progreselor înregistrate în punerea în aplicare a „Platformei de Acțiune de la Beijing” – publicată de către Organizația Națiunilor Unite în legătură cu cea de-a 20-a aniversare a acestui document – se remarcă faptul că „în 2013 proporția femeilor din parlamentele naționale din țările membre a Comisiei Economice a Organizației Națiunilor Unite pentru Europa¹ diferă de la 9% în Ungaria și Ucraina, până la 40% în Suedia”.

Totuși, cinci țări nordice – Danemarca, Islanda, Norvegia, Finlanda și Suedia – s-au apropiat cel mai mult de obținerea unei reprezentări egale a femeilor și bărbaților în parlamentele lor naționale. Vestea bună este că în ultimele două decenii în mai multe țări s-a înregistrat o creștere semnificativă a acestor indicatori de participare a femeilor în politică. În 20 de țări, acest indice a reușit să crească cu mai mult de 10 puncte procentuale, iar în cinci dintre acestea (Belgia, Italia, Kîrgîzstan, fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei, Macedonia și Franța) s-a înregistrat o creștere de 20% sau chiar mai mult.

În pofida acestui fapt, totuși unele țări întâmpină dificultăți în acest sens. Ucraina, Armenia și Georgia sunt la sfârșitul listei, împreună cu Ungaria – singura țară în care reprezentarea femeilor în parlament a scăzut până în 2015 față de 1995 (de la 11,4% la 10,1%).

Uniunea Interparlamentară a OSCE a remarcat, de asemenea, unele date îngrijorătoare vis-a-vis de rata scăzută a promovării femeilor în politică. Astfel, în urma alegerilor din 2014 – 2015 procentul femeilor în parlamentele naționale din mai multe state participante la OSCE a fost redus².

Croația	Uzbekistan	Bulgaria	Letonia
cu 8,6%	cu 6%	cu 4,6%	cu 3,7%

Studiile demonstrează că dacă astfel de tendințe vor continua, atunci egalitatea de gen în parlamentele statelor participante la OSCE nu va fi realizată mai devreme de jumătate de secol³.

Trebuie remarcat faptul că **participarea femeilor în activitățile executivului**, precum și în structurile de conducere ale acestuia este de asemenea un aspect important. Organele de conducere reflectă participarea egală în politică a femeilor cu bărbații. Doar după acest criteriu sistemul politic poate fi numit cu adevărat democratic și reprezentativ. În prezent, femeile reprezintă doar aproximativ 17% dintre miniștri în guvernele naționale la nivel

¹ Comisia Economică Europeană include 56 de state, inclusiv majoritatea statelor participante la OSCE, cu excepția Vaticanului și Mongoliei, http://www.unece.org/oes/member_countries/member_countries.html, consultat la 22.11.2018.

² *Women in Parliament: 20 years in review*, Geneva, IPU, 2015, <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-en.pdf>, consultat la 22.11.2018.

³ *Gender equality in elected positions: a six-step action plan*, 2011, p. 53, <http://www.osce.org/odihr/78432>, consultat la 22.11.2018.

mondial¹. Cu toate acestea, există țări în care s-au înregistrat progrese. Conform *Legii privind egalitatea între femei și bărbați în Finlanda* a fost introdusă o cotă de gen care prevede un raport de 40/60 între reprezentanți de sexe diferite sau un procent minim între bărbați și femei în comisiile guvernamentale, consilii sau alte organe relevante, precum și în organele din municipalități, cu excepția consiliilor municipale². Prim-ministrul Canadei, ales în 2015, și-a îndeplinit promisiunea preelectorală de reprezentare egală a femeilor și bărbaților. Pentru prima dată în istoria țării, cabinetul de miniștri constă dintr-un număr egal de femei și bărbați., formând o echipă de miniștri în care au fost incluși 15 femei și 15 bărbați³.

Rezoluția ONU „*Beijing+20*” constată că factorii comuni care influențează succesul egalității gender sunt: *recunoașterea existenței inegalității gender; voința politică de a promova schimbarea; mecanismele naționale eficace de realizare a egalității, combinate cu resursele financiare pentru implementarea schimbării; cooperarea între organizațiile de femei și stat*⁴.

Standardele în domeniu egalității de gen adoptate de Uniunea Europeană au un impact semnificativ, chiar și în afara UE. Cu toate acestea, în revizuirea Rezoluției „*Beijing+20*” ONU a concluzionat că în ciuda creșterii cu succes a nivelului de reprezentare a femeilor pe arena politică, stereotipurile sunt încă în continuare promovate pe scară largă în mass-media și în educație.

Introducerea cotelor legislative de reprezentarea a femeilor a influențat creșterea semnificativă a reprezentării femeilor în sfera politică. De exemplu, în 2005, a fost introdusă o cotă în Slovenia, ceea ce a dus la o creștere a procentul femeilor din parlament de la 12,2% la 36,4%⁵. Cota stabilită de legislația Albaniei în anul 2008 a avut ca consecință majorarea indicatorului de la 6,4% în 2005 la 20,7% în 2015⁶. În Kirgizstan reprezentarea femeilor pe arena politică a crescut de la 2% în anul 2000, la 23% în 2014, după ce în anul 2007 a fost introdusă proporția de 30% femei în listele electorale.

Alte țări înregistrează, de asemenea, progrese constante în acest sens: în anul 2011 în Serbia a fost introdusă o cotă de 30% pentru liste electorale de partid, ceea ce a dus la creșterea reprezentării femeilor de la 21,6% în anul 2008, la 32,4% în 2012 și 34% în 2014. Dar nu toate îmbunătățirile au fost

¹ *Facts and Figures: Leadership and Political Participation. UN Women*, 2015, <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#sthash.sfmGIGe2.dpuf>, consultat la 22.11.2018.

² Kuusipalo J.-K., *Report from Finland. European Database Women in Decision-making*, <http://www.dbdecision.de/CoRe/Finland.htm>, consultat la 22.11. 2018.

³ <https://pm.gc.ca/eng/cabinet>, consultat la 22.11.2018.

⁴ *UN Women. Summary Report: The Beijing Declaration and Platform for Action turns 20*, <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/02/beijing-synthesis-report#view>, consultat 29.10.2018.

⁵ În fiecare circumscripție electorală, cel puțin 30% din candidații electorali trebuie să fie femei, precum și unul dintre primii trei candidați de pe listă ar trebui să fie femeie.

⁶ Alin. 6 din art. 67 al *Codului electoral al Albaniei din 2012*.

rezultatul cotelor legislative. Islanda, una dintre țările avansate din cadrul OSCE, a obținut o creștere durabilă prin utilizarea cotelor voluntare de partid. Fiecare partid își stabilește propriile reguli, dar toți încearcă să asigure cel puțin 40% din ambele sexe în listele electorale și în structurile de partid. În anul 1995, 25% dintre parlamentarii islandezi au fost femei, iar până în 2009 ponderea acestora a atins 43%. În moment acest indicator este la nivelul de 27%¹.

Adoptarea cotelor legislative în UE pentru alegerile din Parlamentul European, 2014:

Țara	Reguli de plasare a candidaților	Sanțiuni pentru neimplimentare	Restricții	Implementare
Belgia	50 %	Sanțiune legală	Primii 2 candidați nu pot fi de același sex	Da
Franța	50 %	Sanțiune financiară	Alternarea candidaților în liste	Da
Grecia	1/3	Sanțiune legală	Nu	Da
Polonia	35 %	Sanțiune legală	Nu	Da
Portugalia	33 %	Sanțiune financiară	Da	Da
Slovenia	35 %	Sanțiune legală	Nu	Da
Spania	40 %	Sanțiune legală	Raport de 40/60 pentru grupul de 5 candidați	Da

Sursa: Study „Electoral lists ahead of the elections to the European Parliament from a gender perspective”. European Union, Brussels, 2014. 36 p.

¹ Women Win 30 Seats In Iceland's Parliament – More Than Any Party, <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2016/10/30/499973354/women-win-30-seats-in-icelands-parliament-more-than-any-party>, consultat la 23.11.2018.

Începând cariera lor politică, femeile și bărbații se confruntă cu diverse obstacole¹. Acestea sunt evidențiate în tabelul de mai jos, care stipulează diferențele participării politice a bărbaților și femeilor.

Obstacolele participării în viața politică a femeilor și bărbaților	
Pentru femei	Pentru bărbați
<i>Sarcinile casnice</i>	<i>Lipsa susținerii din partea electoratului</i>
<i>Prezența stereotipurilor înrădăcinate despre rolul femeilor în societate</i>	<i>Insuficiența financiară</i>
<i>Lipsa susținerii din partea familiei</i>	<i>Lipsa susținerii din partea partidelor politice</i>
<i>Insuficiența financiară</i>	<i>Lipsa de experiență ca candidat (discursuri înaintea audienței, comunicare cu alegătorii)</i>
<i>Insuficiența încrederii în sine</i>	<i>Insuficiența încrederii în sine</i>

Sursa: *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments. Reports and Documents nr. 54. Inter-Parliamentary Union: 2008, 118 p.*

Studiul acestor diferențe și integrarea acestora în politicile și programele naționale și internaționale sunt importante pentru implementarea cu succes a inițiativelor care vizează extinderea drepturile și oportunitățile femeilor în politică. Există o serie de elemente comune care joacă un rol important în realizarea de progrese în domeniul egalității de gen. Un rol semnificativ în acest sens îl are conducerea și voința politică. Împreună cu aceasta, un rol esențial îl joacă activitatea publică a cetățenilor – atât în interiorul, cât și în afara partidelor politice. Un anumit rol joacă organizațiile internaționale politice care unesc partidele politice în jurul proximității atitudinilor ideologice, având posibilitatea de a face schimb de exemple, de bune practici, să efectueze expertize și să încurajeze partidele la acțiune.

Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (BIDDO) este o instituție independentă a OSCE, însărcinată cu oferirea sprijinului statelor membre în asigurarea respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, preeminenței legii, stabilirea principiilor democrației; crearea, întărirea și protejarea instituțiilor democratice, precum și în promovarea toleranței și non-discriminării în întreaga societate.

Activitățile Oficiului în domeniul egalității de gen se bazează pe standarde internaționale și angajamentele asumate de OSCE. Statele membre ale OSCE

¹ *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments. Inter-Parliamentary Union, New York, 2008, consultat la 23.11.2018.*

s-au angajat să adopte strategii concrete, care vizează sprijinirea egalității de gen. În acest scop, OSCE a elaborat în anul 2004 planul de acțiune privind promovarea egalității de gen. Planul a inclus, pe de o parte, acțiuni în cadrul structurilor OSCE, și – pe de altă parte, sarcini specifice de sprijinire a statelor participante la procesul egalității gender¹. Biroul pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului a OSCE implementează un număr mare de măsuri și programe pentru a sprijini statele participante în scopul fortificării eforturilor de promovare a egalității de gen în sfera politică.

În decizia sa nr. 7 din 2009 „Participarea femeilor în viața politică și publică” Consiliul Ministerial al OSCE a solicitat statelor părți să ia în considerare adoptarea unor măsuri specifice pentru ca să realizeze echilibrul între sexe în viața publică și politică și să încurajeze partidele politice să promoveze participarea egală pentru femei și bărbați, pentru a obține o reprezentare mai echilibrată în pozițiile electivă. Luând în considerare importanța revizuirii periodice a punerii în aplicare a angajamentelor cuprinse în Platforma de acțiune de la Beijing, cea de-a 20-a aniversare a acestui document reprezintă o ocazie pentru statele participante la OSCE de a examina progresul și de a formula planuri pentru viitor.

O democrație puternică și vibrantă este posibilă numai atunci când parlamentul are o reprezentativitate deplină. Cu toate acestea, parlamentele nu se pot considera incluzive, până când nu se pot lăuda pe deplin cu participarea femeilor în viața politică. Încă de la prima Conferință mondială a Națiunilor Unite privind femeile din Mexico din anul 1975 comunitatea internațională a acordat o mare atenție reprezentării femeilor și impactului lor asupra structurilor politice de luare a deciziilor. În ciuda acestui accent internațional, procesul de implicare a femeilor în politică este frustrant de lent și de multe ori dezamăgitor. În anul 1975 femeile au deținut 10,9% din totalul locurilor parlamentare din întreaga lume. După mai mult de 30 de ani de angajamente, planuri și persuasiune, femeile ocupă în 2008 mai puțin de 18% din toate locurile parlamentare.

În ultimele decenii Uniunea Interparlamentară (UIP) a OSCE și-a bazat activitatea pe un principiu clar: există o legătură fundamentală între democrație și echilibrul numeric dintre bărbați și femei în politică. Unul dintre obiectivele mondiale principale este de a îmbunătăți accesul și participarea femeilor la viața politică, precum și a construi parteneriate politice reale între bărbați și femei. Deși este important să se mărească numărul femeilor din parlamentele din întreaga lume, este – de asemenea – necesar pentru femei să-și folosească pozițiile de influență pentru a face o diferență în luarea deciziilor cu caracter politic. Membrii parlamentari de gen feminin schimbă politica și redefinesc prioritățile politice pe care trebuie să le includă viziunile

¹ *The 2004 OSCE Action Plan for the Promotion of Gender Equality*, <http://www.osce.org/mc/23295>, consultat la 23.11.2018.

și preocupările femeilor. Femeile deputat continuă să se confrunte cu dificultăți în activitatea lor, fiind uneori dificil să opereze în structuri politice și în partide politice dominate de bărbați. Includerea femeilor în luarea deciziilor politice nu se referă numai la dreptul femeilor la egalitate și la participarea în procesul decizional, ci este vorba și despre utilizarea resurselor și potențialului femeilor pentru a determina politica și dezvoltarea, priorități care sunt în beneficiul societăților și al comunității globale. Cu alte cuvinte, nu este doar o chestiune de drept, ci și o obligație de a face ceea ce trebuie.

Pentru a totaliza toate aceste măsuri și date, vom stabili rata femeilor implicate în politică pe diferite dimensiuni, la nivelul parlamentelor naționale, dar și din perspectiva regională sau continentală, și putem observa că rata participării femeilor este aproximativ aceeași indiferent de camera din legislativ¹.

	Camera inferioară (unicameral)	Camera superioară (Senat)	Ambele camere combinate
Total deputați	38961	6926	45689
Bărbați	29639	5277	34916
Femei	9167	1606	10773
Reprezentarea femeilor	23,6%	23,3%	23,6%

Sursa: *Women in national Parliaments, Situation as of 1st April 2018*. <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>, accesat la 23.11.2018².

Rata de participare a femeilor în politică la nivel regional european

	Camera inferioară (unicameral)	Camera superioară (Senat)	Ambele camere combinate
Țările Nordice	41,4%	---	---
America	28,6%	28,4%	28.6%
Satele OSCE (inclusiv țările nordice)	27.3%	26.2%	27.1%
Satele OSCE (fără țările nordice)	265	26.2%	26%

¹ Procentele nu iau în considerare cazul parlamentelor pentru care nu erau disponibile date la acea dată. Datele din tabelele de mai sus au fost compilate de Uniunea Interparlamentară, pe baza informațiilor furnizate de parlamentele naționale până la 1 martie 2018.

² *Women in National Parliaments Situation as of 1 April 2018*, <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>, consultat la 23.11.2018.

Africa Sub-Sahariană	23.7%	22.8%	23.6%
Asia	19.5%	17.2%	19.3%
Statele Arabe	18.5%	12.6%	17.7%
Regiunea Pacific	15.5%	37.1%	17.9%

Sursa: *Women in national Parliaments, Situation as of 1st April 2018*.
<http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm>, consultat la 23.11.2018.

Conform datelor din tabelul de mai sus, putem observa că rata participării femeilor în legislativ este cea mai înaltă în America – unde atinge o cotă aproximativă de 30%, iar cea mai joasă este cea din Statele Arabe, unde femeile sunt reprezentate în proporție de 17%. Cotele legislative în UE pentru alegerile din Parlamentul European în anul 2014 variază de la 50% pentru Belgia și Franța, la 33%, pentru Portugalia; de asemenea apar restricții pentru primele două – cum ar fi că primii doi candidați nu pot fi de același sex (Anexa Nr. 2, Tabelul 4)¹. De asemenea, conform datelor Centrului European pentru Egalitate gen, se atestă o medie europeană a participării legislative a femeilor de 27% (Figura 1)², ceea ce demonstrează că la nivel european femeile de asemenea sunt subreprezentate.

Reprezentarea politică a femeilor în R. Moldova

Includerea R. Moldova în procesele moderne de globalizare, implementarea reformelor politice și juridice, transferul economiei la principiile pieței libere, răspândirea culturii de masă și a consumismului au determinat refuzul treptat de a lega normele politice și economice bazate pe gen, conceptele tradiționale ale unei diviziuni a responsabilităților domestice și activitatea de lucru în afara casei. Femeile continuă să fie pe larg discriminate în activități de participare a acestora la viața publică și politică, inclusiv în administrația publică centrală. Acest fapt cauzează stabilirea unei structuri ierarhice dezechilibrate din punct de vedere gender, femeile plasându-se pe poziții decizional-profesionale inferioare, comparativ cu bărbații. În continuare ne propunem să scoatem în evidență diverse bariere (familiale, economice, culturale etc.) întâmpinate de femei în procesul de afirmare profesională la nivel de administrație publică centrală, dar și reflectarea situației reale existente în R. Moldova, precum și tendințele cadrului legal și instituțional în acest sector.

Preocuparea privind relațiile de gen în domeniul dezvoltării a întărit afirmația că egalitatea în statutul bărbaților și femeilor este fundamentală pentru fiecare societate. Această preocupare ne-a determinat să ne perfecționăm perspectiva asupra dezvoltării și a modului în care ar trebui să

¹ *Electoral lists ahead of the elections to the European Parliament from a gender perspective*, 2014, http://publications.europa.eu/resource/cellar/41fe047b-7bef-4418-bad3-cb49f60ecd8b.0001.02/DOC_1, consultat la 23.1.2018.

² *Centrul Filia, Institutul European pentru Egalitate de Gen*, <https://www.digi24.ro/stiri/actualitate/politica/noul-parlament-tot-cu-putine-femei-634558>, consultat la 24.11.2018.

o realizăm în mod eficient. Realizăm că dezvoltarea necesită mai mult decât crearea de oportunități pentru oameni de a câștiga mijloace de trai sustenabile – necesită, de asemenea, crearea unui mediu favorabil pentru bărbați și femei, pentru a profita de aceste oportunități. Dezvoltarea implică nu numai școli mai multe și mai bune, ci și acces egal la educație pentru băieți și fete. Dezvoltarea necesită guverne bune, care dau bărbaților și femeilor voci egale în luarea deciziilor și punerea în aplicare a politicilor.

Datele statistice din R. Moldova constată că femeile reprezintă doar 22 % din totalul parlamentarilor și 18% în consiliile locale municipale, plasându-se sub nivelul standardelor și angajamentelor internaționale asumate¹. Dincolo de datele statistice care surprind orice modificare în ceea ce privește avansarea femeilor – imperceptibilă uneori la nivelul observațiilor empirice – sondarea opiniei publice relevă cele mai elocvente convingeri de gen. Astfel, rezultatele unui sondaj realizat în R. Moldova cu privire la egalitatea de gen – Barometrul de gen în R. Moldova² – confirmă prezența modelului patriarhal în societate, potrivit căruia principală responsabilitate a femeii este grija de copii și de gospodărie³.

Putem observa că cea mai înaltă rată a femeilor în poziții alese și numite este în funcția de consilier de nivel I, în proporție de 30%, iar cea mai mică rată este atinsă în funcția de președinte de raion, cu un procentaj de doar 15,2%⁴.

Ponderea femeilor în poziții alese și numite

Funcția	Femei	Bărbați
Președinte de raion	15,2 %	84,8 %
Vicepreședinte de raion	18,7 %	81,3 %
Consilieri de nivelul II	18,5 %	81,5 %
Primari	20,6 %	79,4 %
Consilieri de nivelul I	30 %	70 %

Elaborat de autor, în baza datelor din studiul *Egalitatea de gen în procesele electorale din R. Moldova*. Chișinău: CICDE, 2016. 44 p.

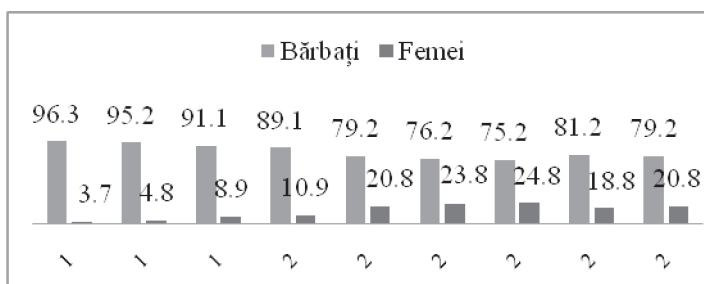
¹ *Impactul corupției asupra oportunităților de afirmare și carieră a femeilor din cadrul Administrației Publice Centrale din R. Moldova*, Studiu sociologic, Chișinău, 2016, pag. 3, http://ipp.md/wp-content/uploads/2016/05/Coruptia-si-gen-in-APC_rom.pdf, consultat 25.11.2018.

² Barometrul de gen 2006, Rezultate și studii în baza sondajului de opinie R. Moldova, Centrul „Parteneriat pentru Dezvoltare”, Editura Arc, 2006, http://www.progen.md/files/7140_barometrul.pdf, consultat la 26.11.2018.

³ D. Terzi-Barbăroșie, *Participarea femeilor la viața publică și politică din R. Moldova. Raport elaborat în cadrul Parteneriatului Estic de Facilitare al Consiliului Europei*, Mai 2013, Chișinău, http://www.coe.int/t/DEMOCRACY/ELECTORALASSISTANCE/publications/Women-Moldova_ro.pdf, consultat la 26.11.2018.

⁴ Egalitatea de gen în procesele electorale din Republica Moldova, Chișinău, 2016, https://cec.md/storage/old_site_files/files/studii_analiza/Gender%20equality%20in%20elections_infografics_UNDP_ROEN.pdf, consultat la 26.11.2018.

Evoluția raportului dintre femei și bărbați în Parlamentul Republicii Moldova



Elaborat de autor în baza datelor din studiul *Egalitatea de gen în procesele electorale din R. Moldova. Chișinău: CICDE, 2016. 44p.*

Analiza tabelului alăturat denotă că, sub aspectul cadrului legislativ pentru egalitatea între femei și bărbați, s-a realizat conformitatea cu angajamentele internaționale. Cu toate acestea, implementarea rămâne în urmă, iar femeile se confruntă cu discriminare și inegalitate în viața socială, economică și politică, duc lipsa oportunităților eficiente pentru participare la luarea deciziilor în sectorul public și cel privat. În rândul membrilor de partid ponderea femeilor este de 49,70%¹, iar în structurile ierarhice ale partidelor femeile ocupă poziții înalte la nivel statal în proporție de 4,3%, la nivel raional 9,8%, iar la nivel local 45,1%, ceea ce ne demonstrează încă o dată că femeile la nivelul ierarhic superior sunt subreprezentate.

În ceea ce ține de reprezentarea femeilor în parlament, putem observa o evoluție crescândă a procentului pe care îl aveau femeile: cea mai mică pondere au avut-o în legislatura 1990 – 1994, în proporție de 3,7%, iar cel mai mare procentaj a fost atins în perioada 2009 – 2010 – 24,8%².

Subiectul reprezentării în politică a femeilor din R. Moldova este o situație caracteristică mai multor state din Europa de Sud-Est. Acum în legislativ femeile sunt reprezentate de 22 deputate, dintr-un total de 101 deputați. Relația dintre genuri este în continuare una tradițională, caracteristică unei societăți patriarhale, având ca rezultat persistența unor roluri de gen tradiționale. La nivelul puterii legislative se atestă unele tendințe pozitive. A crescut prezența femeilor pe listele candidaților la funcția de deputat în Parlament de la 4,8% (1998) la 20,8% (2005), la 24,8% în iulie 2009 și la 21,7 % (aprilie 2018). Reprezentarea efectivă a femeilor în Parlament este însă mai puțin îmbucurătoare, în raport cu listele deputaților în Parlament. Conducerea Parlamentului nu include în componența sa nici o femeie (din

¹ *Egalitatea ...*, op. cit., p. 6.

² Ibidem.

trei persoane), iar trei femei fac parte din Biroul Permanent al Parlamentului (compus din 14 membri). Din cele cinci partide parlamentare și un grup parlamentar, doar două sunt conduse de femei. Actualul Parlament deține zece comisii permanente, dintre care trei sunt conduse de femei. În pofida episoadelor pozitive, acest nivel de reprezentativitate al femeilor nu este suficient pentru realizarea ȳntelor ODD.

Conform datelor studiului „Egalitatea de gen ȳn procesele electorale din R. Moldova” cea mai mare rată de promovare a femeilor ȳn funcȳie de deputat ȳn alegerile din 2014 a avut-o Mișcarea Social-Politică „Ravnopravie”, ȳn proporȳie de 53,6%, iar cea mai mică rată a fost promovată de Uniunea Centristă din Moldova – 17%. ȳn privinȳa candidaȳilor la funcȳia de deputat ȳn Parlament, la alegerile din 30 noiembrie 2014 ȳn calitate de concurenȳi electorali au fost ȳnregistrate 21 formaȳiuni politice (20 de partide politice și un bloc electoral), dintre care: *două formaȳiuni politice au ȳnaintat mai mult de 40 de candidaȳi femei din numărul maxim de 103 candidaȳi pe lista unui concurent electoral; șapte formaȳiuni politice au ȳnaintat de la 31 la 40 de candidaȳi femei; opt formaȳiuni politice au ȳnaintat de la 21 la 30 de candidaȳi femei; trei formaȳiuni politice au ȳnaintat de la 11 la 20 de candidaȳi femei; o formaȳiune politică a ȳnaintat 9 candidaȳi femei, adică ȳntre 1 și 10 candidaȳi; cei patru candidaȳi independenȳi au fost barbaȳi*¹.

Referitor la locurile ocupate de femei pe listele de candidaȳi, ponderea acestora a constituit²:

Poziȳiile									
1-10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80	81-90	91-103
22,9%	20,5%	24,3%	25,7%	24,8%	38%	36,2%	40%	37%	47%

Totuși, după alegerile parlamentare, ȳn legislativ erau numai 22 de femei deputate. Trei dintre aceste femei deputate au fost numite ȳn funcȳia de ministru, iar locurile ȳn Parlament a două dintre acestea au fost suplinite de barbaȳi³.

¹ Conform „Listei concurenȳilor electorali la alegerile Parlamentului R. Moldova din 30 noiembrie 2014”, publicată de către Comisia Electorală Centrală.

² Participarea femeilor la alegerile Parlamentului R. Moldova din 30 noiembrie 2014, http://cec.md/files/files/studii_analiza/participarea_femeilor_la_alegerile_parlamentului_republicii_moldova_9161592.pdf, pag. 7, consultat la 27.11.2018.

³ Auditul de gen ȳn cadrul Parlamentului R. Moldova: spre dezvoltarea unei instituȳii mai sensibile la dimensiunea de gen, http://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/effective_governance/auditul-de-gen-in-cadrul-parlamentului-republicii-moldova-spre-d.html, consultat la 27.11.2018.

O serie de factori care au favorizat progresele obținute sunt redată prin asumarea angajamentelor în contextul tratatelor internaționale cu privire la egalitatea de gen – inclusiv a recomandărilor Comitetului ONU pentru Eliminarea Discriminării împotriva femeilor, cu referire la promovarea femeilor în poziții decizionale – ceea ce a motivat Guvernul să își consolideze eforturile, prin includerea dimensiunii de gen în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Adoptarea cadrului legal-normativ în domeniul egalității de gen¹, sporirea nivelului de familiarizare a diferitor categorii de populație cu privire la egalitatea de gen în cadrul proiectelor ONG-lor – cu suportul organizațiilor internaționale, pledoaria reprezentantelor organizațiilor de femei, stabilirea dialogului dintre Guvern și ONG-uri sunt exemplele unor acțiuni consecvente în domeniul dat.

În pofida progreselor menționate, femeile continuă să fie subreprezentate atât în procesul electoral, cât și în cel politic și decizional; or cifrele menționate sunt departe de a reflecta structura demografică a populației. Democrația pluralistă presupune o participare echilibrată a femeilor și a bărbaților la viața politică și la procesul decizional public². Potrivit Biroului Național de Statistică al R. Moldova, în anul 2014 femeile au constituit 51.9% din populația țării, iar bărbații 48.1%. Este important ca tendințele de creștere a numărului de femei antrenate în activitatea politică să fie susținute și consolidate.

Ajustarea legislației (responsabilizarea partidelor și altor structuri pentru respectarea echilibrului de gen prin aplicarea cotelor) inițiată de către Guvern creează premise de facilitare a abilitării femeilor. Studiile confirmă importanța numărului femeilor în parlament: cu cât este mai mare numărul acestora, cu atât crește mai mult probabilitatea abordării problemelor femeilor și schimbării dinamicii de gen în legislativ. În acest context menționăm inițiativa de mobilizare a partidelor politice pentru promovarea femeilor pe listele electorale prin aplicarea mecanismelor de finanțare, și anume alocarea resurselor din fondurile publice formațiunilor care promovează femei pe liste de candidați în alegeri parlamentare și locale. Astfel se vor deschide oportunități reale pentru promovarea femeilor în poziții decizionale.

Dezvoltarea programelor de antreprenoriat – în special pentru femei și tineri – vor îmbunătăți situația socio-economică a acestora și vor stimula implicarea lor în procesul decizional. Stabilirea dialogului dintre structurile de stat, administrația publică locală și ONG-le active în domeniul egalității de gen, suportul acordat de structurile internaționale prin programe dedicate promovării egalității de gen și abilitării femeilor (UNWomen, PNUD, OSCE, UNFPA și altele) creează premise pozitive pentru consolidarea domeniului.

¹ Legea nr. 5 – XVI cu privire la asigurarea de șanse egale între femei și bărbați (2006), Programul Național de Asigurare a Egalității de Gen pentru anii 2010 – 2015.

² Consiliul European, „Strategia Consiliului European privind egalitatea de șanse între femei și bărbați pentru perioada 2014 – 2017”.

În urma unei analize a structurii Cabinetului de miniștri al R. Moldova, constatăm că din cei 13 membri, doar cinci sunt femei. Totuși cifra este mai optimistă, când ne referim la secretarii de Stat; din cei 36 existenți, 15 sunt de gen feminin.

Din punctul de vedere al dimensiunii de gen, legislația R. Moldova în domeniul electoral este neutră și nu prevede anumite facilități pentru femei sau pentru bărbați. Potrivit art. 3 din Codul electoral, „cetățenii R. Moldova pot alege și pot fi aleși fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau origine socială”. Am încercat să facem o analiză a informațiilor deținute relativ la participarea femeilor în cadrul scrutinului parlamentar din 30 noiembrie 2014, în diversele etape ale procesului electoral, în baza rapoartelor mai sus-menționate. În cadrul alegerilor au participat 1.649.402 de alegători, dintre care 53,46% au fost femei, iar 46,54% bărbați¹. Astfel, femeile participă în mod activ la votare, statistica votării pe genuri reflectând aproximativ aceeași proporție a femeilor și bărbaților din numărul total al populației de vârstă majoră. În ceea ce privește reprezentarea femeilor în organele electorale tabloul diferă: Comisia Electorală Centrală este constituită din nouă membri, dintre care șapte bărbați și două femei. Conducerea este reprezentată de două femei și un bărbat: funcțiile de președinte și vicepreședinte fiind ocupate de femei, iar aceea de secretar fiind ocupată de un bărbat.

Pentru alegerile din 30 noiembrie 2014 au fost constituite 35 consilii electorale circumscripție și 2.073 birouri ale secțiilor de votare. Componenta numerică a consiliilor electorale de circumscripție a fost de 9 sau 11 membri. În total, în cadrul consiliilor electorale de circumscripție au activat 317 funcționari electorali. Conform datelor prezentate, în cele 35 consilii electorale de circumscripție funcțiile de președinte și vicepreședinte au fost exercitate de 34,3% femei, iar funcția de secretar a revenit femeilor în proporție de 77,1%. Ponderea bărbaților în rândurile președinților și vicepreședinților a constituit 65,7%, iar a secretarilor de 22,9%. În cele 2.073 birouri ale secțiilor de votare au activat 17395 funcționari electorali. Din cei 17395 funcționari electorali, ponderea femeilor a constituit 75,7%, iar a bărbaților 24,3%. Așadar, în sistemul organelor electorale se constată o reprezentare redusă a femeilor în organele superioare și al funcțiilor de conducere, dar o reprezentare masivă la nivelul inferior.

Reprezentarea femeilor în procesul de luare a deciziilor este foarte neuniformă în R. Moldova. La nivelul autorităților publice locale în anul 2008 femeile nu și-au extins reprezentarea în structurile de conducere. În același timp, la nivelul consilierilor – atât locali, cât și raionali, numărul femeilor s-a

¹ Raportul cu privire la rezultatele alegerilor Parlamentului R. Moldova din 30 noiembrie 2014, http://cec.md/files/files/raporttotalizarealegeri2014din5decemredactat_5373809.pdf, consultat la 27.11.2018.

extins. La nivel local, singura poziție unde femeile sînt mai numeroase decît bărbații este aceea de consultant sau specialist, aflată la baza piramidei ierarhice. La capitolul putere legislativă, începînd cu alegerile parlamentare din anul 2009 conjunctura este mai favorabilă pentru femei. Astfel, numărul deputatelor în Parlament a fost în creștere. Reprezentarea femeilor în forurile executive este neuniformă, chiar dacă printre angajații ministerelor și ai altor autorități ale administrației centrale exista un echilibru de gen; dar pe măsură ce se înaintează pe scara ierarhică, numărul femeilor în poziții decizionale scade, comparativ cu acela al bărbaților.

În regiunea transnistreană, printre cei 42 de așa-zii deputați sunt și patru femei, ele fiind implicate în activitatea a cinci comisii din nouă. Organele de conducere ale Comitetului Suprem al Transnistriei sunt formate în exclusivitate din bărbați, iar aparatul Comitetului Suprem – din femei. Din cei 12 așa-zii miniștri, trei sînt femei, iar din 10 președinți ai administrației locale – tot trei. Conducerea Judecătoriei Supreme este formată din patru persoane: două femei și doi bărbați, în timp ce Consiliul Judecătoriei Supreme este alcătuit din cinci membri, inclusiv două femei¹.

Evaluarea reprezentării femeilor la forurile decizionale se poate face și prin simpla comparație cu procentul de reprezentare în organele decizionale din alte regiuni sau țări. Conform clasificării mondiale² de reprezentare a femeilor în parlamentele naționale, realizată de către Uniunea Interparlamentară, R. Moldova se clasează pe locul 64 din 143, locul 1 revenindu-i Rwandei – cu 56,3% femei, iar pe locul 143 fiind un grup de șapte state în care reprezentarea femeilor în organele de luare a deciziilor este 0. Comparativ cu România și Ucraina, nivelul de reprezentare a femeilor în R. Moldova este mult mai mare: România se află pe locul 101 cu 11,2%, iar Ucraina – pe locul 122, cu o reprezentare a femeilor în legislativ de 8%. Totodată, nivelul de reprezentare a femeilor în parlament este destul de redus, comparativ cu media la nivel global. În concluzie, subiecții implicați în organizarea și desfășurarea alegerilor pentru Parlamentul Republicii Moldova din 30 noiembrie 2014 (Comisia Electorală Centrală, partidele politice, blocurile electorale) au acordat atenție asigurării egalității de șanse între femei și bărbați în domeniul de referință. Totuși, în urma alegerilor parlamentare nu s-a înregistrat creșterea cotei de reprezentare a femeilor în parlament³.

Concluzii. Domeniul de asigurare a egalității între femei și bărbați a fost substanțial îmbunătățit în ultimele decenii, prin adoptarea legii cadru și a legislației aferente domeniului: a prevenirii și combaterii traficului de ființe

¹ D. Terzi-Barbăroșie, *Participarea ..., op. cit.*, p. 13.

² Women in Parliaments, Word Clasification Situation as of 31 March 2012, www.ipu.org/wmn-e.classif.htm (consultat 26.04.2018).

³ D. Terzi-Barbăroșie, *Participarea ..., op. cit.*, p. 10.

umane, violenței în familie, asigurării egalității; aprobarea planurilor de acțiuni și a unui document de politici, precum și realizarea abordării complexe de asigurare a egalității între femei și bărbați în documentele de politici aprobate pe domeniile de sănătate, antreprenoriat, educație, angajarea în câmpul muncii, administrație publică locală; fortificarea mecanismului instituțional prin instituirea Comisiei Guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați (care coordonează activitatea autorităților administrației în problemele egalității între femei și bărbați); consolidarea Direcției Politici de asigurare a egalității între femei și bărbați, care elaborează și promovează politicile în domeniul egalității de gen și asigură lucrările de secretariat ale Comisiei Guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați; crearea unităților gender din ministerele și alte autorități publice centrale (care monitorizează respectarea legislației în domeniu; formarea grupurilor de coordonare pilot în domeniul egalității de gen în cadrul a șase ministere strategice.

Analiza situației din R. Moldova cu privire la tematica egalității de gen scoate în evidență faptul că cele mai sensibile domenii sunt: abilitarea femeilor în domeniul politic, economic și social, dar și violența în familie. Astfel Guvernul, societatea civilă și parteneri de dezvoltare ai R. Moldova au realizat și susținut multiple inițiative și proiecte cu scopul redresării situației din aceste domenii. Pe parcursul ultimilor ani au fost înregistrate anumite progrese în promovarea egalității între femei și bărbați, care au determinat sporirea numărului de femei în poziții decizionale, deschiderea cetățenilor pentru susținerea femeilor în politică și funcții decizionale, includerea dimensiunii de gen în unele politici sectoriale, creșterea gradului de informare și sensibilizare, precum și-a competențelor specialiștilor din domeniu etc.

În concluzie, am putea sintetiza următoarele: asigurarea egalității de gen în viața politică este o precondiție fundamentală pentru edificarea unei societăți durabile, iar sporirea nivelului de participare a femeilor în politică și la luarea deciziilor este fundamentală pentru democrație, și esențială pentru dezvoltarea durabilă a R. Moldova. Analiza experienței din scrutinele ultimilor 10 ani arată că prezența femeilor pe listele de candidați este încă nesemnificativă, iar pe locurile eligibile – foarte redusă. Fără stipularea prevederilor cu privire la plasament, utilitatea introducerii cotelor va fi una foarte mică. În același timp, analizele comparative cu țările care au prevederi legale cu privire la cote de reprezentare ne determină să conchidem că introducerea cotelor fără sistem de stimulare financiară și penalizări financiare ar fi inefficientă în cazul Moldovei.

Soarta femeilor, în acest sens, depinde în mare parte de voința conducerii partidului politic. Persistența stereotipurilor tradiționale limitează implicarea activă a femeilor în viața politică. La nivel rural, în condiții socio-economice dificile, femeilor le este greu să se implice și să depășească greutățile legate de activitatea politică și publică. Prezența slabă a femeilor la putere se explică astăzi mai degrabă prin teoria acumulării dezavantajelor, decât prin existența

unor discriminări majore, explicite. Diverse aspecte, situații, conjuncturi la care contribuie bărbați și femei deopotrivă creează – fiecare în parte și toate la un loc – bariere în calea unei prezențe mai vizibile a femeilor în viața politică. Acestea pot fi identificate în toate sferele vieții: privată, publică, politică – relațiile de putere inegale între femei și bărbați în familie; desemnarea bărbaților ca fiind „capul familiei” în toate scopurile sociale, economice și politice; lipsa educației politice; povara triplei zile de muncă: responsabilitățile legate de gospodărie și îngrijirea copiilor; sfera profesională; activitățile obștești; interesul bărbaților ca femeile să nu intre în concurență cu ei pentru posturile de conducere; lipsa experienței în activitățile publice. Legislația stipulează drepturi egale pentru femei și bărbați de participare la procesul decizional, însă femeilor le este complicat în continuare să participe la alegeri și să ocupe poziții de conducere în societate.

Unele considerații privind jurisprudența principiului securității raporturilor juridice

Dr. Valentin – Stelian BĂDESCU¹

Chestiuni introductive

În sistemul român de drept supremația Constituției și a legilor a fost ridicată la rang de principiu constituțional, consacrat de art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, potrivit căruia în România respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie. S-a instituit astfel o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, inclusiv autorității legiuitoare, care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu Legea fundamentală a țării și, totodată, să asigure calitatea legislației². Aceasta întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitate juridică destinatarilor săi. S-a conturat în acest sens, în strânsă legătură cu principiul general al legalității – prevăzut de textul constituțional menționat – un alt principiu, anume acela al securității juridice. Fără a fi consacrat expres de normele constituționale, fiind mai degrabă o creație a jurisprudenței, acesta constituie, deopotrivă, un principiu fundamental al statului de drept, stat care este apreciat în bună măsură în funcție de calitatea legilor sale³.

Preocuparea pentru asigurarea securității juridice este de actualitate în România, în condițiile creșterii cantitative a legislației, determinată de creșterea complexității dreptului, ca urmare a dezvoltării noilor surse de drept, mai ales a celor unionale și internaționale, precum și a evoluției societății, a apariției unor noi domenii de reglementare. Este evident că, în prezent se legiferează mult, dar, oare, se legiferează bine? Altfel spus, în activitatea de legiferare este asigurată calitatea legii, în sensul de conformitate a acesteia cu principiul preeminenței dreptului și cu cel al securității juridice, în cel mai larg sens al său? Jurisprudența Curții Constituționale și a Curții Europene a Drepturilor Omului (CEDO), marcată în ultimii ani de tot mai frecventa invocare a cerințelor referitoare la accesibilitatea și previzibilitatea legii, poate constitui un răspuns la această întrebare și, totodată, un semnal cu privire la necesitatea luării de măsuri pentru remedierea unor deficiențe ce afectează din ce în ce mai profund sistemul juridic românesc și, implicit, existența statului de drept.

¹ Cercetător, Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române.

² I. Predescu, M. Safta, *Principiul securității juridice, fundament al statului de drept*, vezi link: <https://www.ccr.ro/uploads/Publicatii%20si%20statistici/Buletin%202009/predescu.pdf>.

³ S. Popescu, C. Ciora, V. Tândăreanu, *Aspecte practice de tehnică și evidență legislativă*, Ed. Monitorul Oficial, 2008.

lată de ce considerăm utilă prezentarea principalelor exigențe ale principiului securității juridice.

Din faptul că dreptul este construit nu trebuie dedus că această construcție juridică ar putea fi edificată în mod arbitrar, el fiind o operă a rațiunii care apreciază faptele, relațiile și, în general, toate realitățile care interesează ordinea socială, securitatea raporturilor umane, binele public¹. Pentru a putea intra în exercițiul practic al administrării justiției, știința legislației formulează mai întâi ideile, principiile călăuzitoare ale dreptului pozitiv². În acest fel, legiferarea cunoaște două mari momente: constatarea existenței situațiilor sociale ce reclamă reglementare juridică; iar apoi desprinderea idealului juridic, care trebuie să se aplice acestor situații în funcție de conștiința juridică a societății. Acest concept de construct juridic reprezintă un procedeu juridic, logic și complex, care are drept scop să ofere o configurare logică, sintetică și consistentă soluțiilor legale, și care reprezintă rezultatul unor operații logice fundamentate pe baza examinării unui număr semnificativ de norme juridice particulare și generale având idei comune. Scopul constructelor juridice este acela de a induce un element de coerență logică în complexul de reglementări juridice, ceea ce presupune faptul că persoanele – ca beneficiare ale dreptului – să fie în măsură, fără a face eforturi prea mari, să poată decide ce este permis și ce este interzis prin dreptul aplicabil. Pentru a se ajunge la acest rezultat, normele juridice adoptate trebuie să fie clare și inteligibile și să nu fie supuse, în timp, la schimbări prea frecvente și, mai ales, imprevizibile. Din puncte de vedere formal securitatea juridică este reprezentată de calitatea normelor juridice, iar din punct de vedere temporal este reprezentată de previzibilitatea normelor juridice³.

Principiul securității juridice mai este cunoscut și sub numele de principiul certitudinii juridice și constă în certitudinea că aplicarea normelor juridice într-o anumită situație trebuie să fie previzibilă, norma juridică incidentă să fie ușor de stabilit, destinatarii ei să aibă siguranța că se aplică o prevedere legală corespunzătoare faptei și nu alta, precum și că va fi interpretată în mod unitar; iar o normă juridică ce nu a ajuns la cunoștința destinatarilor nu poate fi aplicată. În ceea ce privește aspectul privind calitatea normei juridice, însăși din definiția ei de regulă de conduită, generală, impersonală și obligatorie pentru a cărei respectare statul își folosește forța de coerciție se pot extrage unele trăsături în sensul că norma juridică este făcută cu scopul de a impune o anumită conduită, de a interzice un anumit comportament, sau de a sancționa

¹ Em. Ciongaru, *Principiul securității juridice – prezumție sau ficțiune juridică?*, în material publicat în cadrul Sesiunii anuale de comunicări științifice cu tema *Intrarea în vigoare a noilor coduri. O primă evaluare* organizată de Institutul de Cercetări Juridice al Academiei Române, București, 2016, pp. 338 –346.

² Mircea Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Drept rațional*, Editura ALL Beck, București, 1999, p. 372.

³ S. Popescu, Cr. Ciora, V. Țândăreanu, *Aspecte ..., op. cit.*, p. 30.

comportamentul necorespunzător¹. Normele juridice nu trebuie elaborate pentru a crea iluzii sau a provoca ambiguități și decepții. Ele trebuie să aibă un rol normativ, deoarece lipsa acestui rol poate diminua rolul regulilor necesare și poate induce o serie de dubii și interpretări asupra efectului real urmărit prin prevederile din dispozițiile legii.

Pentru a cunoaște ce prevede o normă juridică, nu este suficient ca textul ei să fie accesibil în sens material – adică să fie nu numai publicat pentru a deveni accesibilă – dar trebuie ca norma juridică să fie inteligibilă, în sensul de a fi lizibilă, atât în ceea ce privește claritatea și precizia enunțurilor, cât și coerența lor. Claritatea normei juridice mai presupune și ca regulile stabilite prin dispozițiile ei să dobândească întreaga lor forță în contextul corpus-ului juridic și să se integreze în acesta, fără a face – în acest scop – trimitere sau apelare la mult prea multe dispoziții exterioare sau complementare textului respectivei norme juridice. Principiul securității juridice mai presupune și că dreptul existent trebuie să fie previzibil, cunoscut și înțeles, iar soluțiile juridice să rămână relativ stabile².

Acest principiu este totodată o creație a jurisprudenței CEDO, care a subliniat în mod repetat importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod necesar inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului U.E., statuând că unul dintre elementele fundamentale ale preeminenței dreptului este principiul securității raporturilor juridice, care impune ca soluția dată în mod definitiv de către tribunale unui litigiu să nu fie repusă în discuție.

Conceptul de securitate juridică evocă pentru practicienii dreptului noțiuni obișnuite de specialitate, precum neretroactivitatea legilor, teoria aparenței dreptului, legalitatea incriminării și a pedepsei, sau chiar obscuritatea textelor de lege³. În esență, acest principiu este caracterizat prin faptul că trebuie să asigure protecția persoanelor împotriva unui potențial pericol care poate veni chiar din partea dreptului, împotriva unei insecurități pe care o poate crea dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze⁴. În acest context s-a opinat că o noțiune mult mai potrivită decât cea de securitate juridică ar fi aceea folosită în doctrina olandeză – *Rechtzekerheid* – fiabilitatea dreptului⁵. În contextul europenizării și globalizării, au apărut noi domenii de reglementare, s-au dezvoltat noi resurse ale dreptului – factori care au dus la creșterea semnificativă a complexității dreptului – având drept consecință imediată o legiferare masivă, elaborarea unui număr destul de mare de norme juridice; globalizarea fiind practic unificarea universală, după o singură regulă⁶. Toate acestea au făcut ca să existe o mai mare preocupare a organelor cu atribuții

¹ N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 123.

² J. Chevalier, *Statul de drept*, Ed. Universitaria, Craiova, 2012, p. 101.

³ P. Lambert, *Le principe général de la sécurité juridique et les validations législatives*, în *Sécurité juridique et fiscalité*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 5.

⁴ E. Ciongaru, *Principiul ...*, op. cit., p. 342.

⁵ Ibidem.

⁶ Lambert P., *Le principe ...*, op. cit., p. 6.

În acest sens pentru asigurarea securității juridice a persoanelor, în calitate de beneficiari ai acestor norme. Principiul securității juridice a fost consacrat și a cunoscut o continuă dezvoltare și în dreptul european, atât la nivel general al statelor membre, cât și în materia protecției drepturilor și libertăților persoanelor. În virtutea acestor tendințe, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) a statuat că principiul securității juridice face parte din ordinea juridică europeană și trebuie respectat atât de instituțiile Uniunii Europene, cât și de statele membre, atunci când acestea își exercită prerogativele conferite de directivele europene¹.

Având în vedere faptul că persoanele, prin voința lor liberă, încalcă interdicțiile, obligațiile sau alte reguli instituite prin normele juridice, securitatea juridică nu are un caracter absolut, ci un caracter de relativitate. Totuși, persoanelor în cauză li se asigură, în mod paradoxal, de către același drept încălcat sau sfidat, mecanisme de apărare, de tratament juridic sau de alte garanții juridice prin care sunt sancționați proporțional cu faptele săvârșite. Astfel, potrivit art. 21 alin. (3) din Constituție părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, iar, conform art. 124 alin. (1) justiția se înfăptuiește în numele legii, astfel că hotărârile judecătorești executorii au putere de lege și instituie obligația imperativă de a fi executată de cel față de care s-a pronunțat. În cazul în care s-ar pune la îndoială caracterul absolut al acestei obligații, ori s-ar lăsa o cât de mică posibilitate de a fi evitată executarea acestui tip de obligație instituită pe cale judecătorească, atunci s-ar încălca grav principiul legalității, autoritatea de lucru judecat și principiul securității juridice, ceea ce ar anula efectele unei hotărâri judecătorești – normă juridică, și ar goli de conținut dreptul subiectiv recunoscut pe cale judiciară. Și jurisprudența Tribunalului de Primă Instanță consacră principiul securității juridice prin prevederea că principiul de securitate juridică cere ca toate actele instituțiilor care produc efecte juridice să fie clare, precise și să respecte interesele în așa mod încât acestea să cunoască cu certitudine momentul în care acel act începe să existe și să producă efecte juridice.

Această necesitate de securitate juridică este impusă cu o rigoare particulară atunci când este vorba de un act susceptibil de consecințe financiare, pentru a permite celor interesați cunoașterea cu exactitate a obligațiilor care le sunt impuse², iar „apariția principiului securității juridice reprezintă o consecință specifică dreptului modern care, atât prin complexitatea sa, cât și prin rapida succesiune a normelor în timp, devine greu de perceput de către destinarii săi³. Astfel, deși scopul final al oricărei reglementări trebuie să fie

¹ Culegerea de jurisprudență a Curții Europene de Justiție, 1998, p. I-08153, Cauza C-381/97, Belgocodex, par. 26.

² J. B. Auby, D. B. Delphine, *Les principes de sécurité juridique et de confiance légitime*, Droit administratif européen, Bruxelles, Ed. Bruylant, 2007, p. 480.

³ A.-R. Lupu, *Principiul securității juridice. Cauza Județul Neamț și conflictul dintre Curtea Constituțională a României și Curtea de Justiție a Uniunii Europene*, publicat în Pandectele Romane nr. 7 din 2016, preluat de pe site-ul: http://www.academia.edu/30211836/Principiul_securității_juridice.

cel de a proteja drepturile și libertățile fundamentale, se ajunge la situația paradoxală în care o reglementare prea complexă tinde în fapt să le încalce. Principiul securității juridice are așadar rolul de a preveni astfel de situații. Aplicând celebra clasificare a drepturilor și libertăților propusă de către Isaiah Berlin – în libertate pozitivă și libertate negativă – s-ar putea spune că aplicarea principiului securității juridice reprezintă un drept împotriva însuși dreptului, în accepțiunea sa de sistem de norme. Drept consecință, aparține judecătorului rolul de a proteja individul în raport cu lipsurile normelor pe care el însuși trebuie să le aplice”¹.

Pentru o mai bună percepere a aplicării conceptului de securitate juridică de către instanțe trebuie menționat că acesta a fost pentru prima dată evidențiat de către juristul german Gustav Radbruch, potrivit căruia pentru buna funcționare a societății nu este suficientă existența normelor, ci și capacitatea indivizilor de a le percepe pe acestea drept imperative, precum și certitudinea că implementarea acestora va fi asigurată de către o forță superioară, respectiv de către stat. Astfel, „tot ceea ce denumim drept pozitiv este dependent de existența certitudinii juridice”². Doctrina franceză a identificat un concept apropiat până la identitate de principiul securității juridice, respectiv principiul încrederii legitime. Un prim studiu care să analizeze această construcție aparține lui Emmanuel Lévi, tributar într-o bună măsură percepției sociologice asupra dreptului propusă de către Leon Duguit. Astfel, pentru Lévi rolul dreptului este acela de a permite membrilor societății să se raporteze unii la alții și să participe la activități comune, având o serie de așteptări legitime. Altfel spus, normele juridice trebuie să facă pentru orice subiect de drept ca rezultatele ori consecințele propriilor acțiuni să fie previzibile, ușurând opțiunea în ceea ce privește conduita viitoare. În doctrina română, principiul securității juridice a fost evidențiat în special în raport cu componenta sa privind conflictul legilor în timp și neretroactivitatea legii. Astfel, așa cum s-a arătat, „dacă legea nouă nu ar respecta ceea ce a fost făcut în cadrul prevederilor legii vechi, încrederea ar dispărea și, odată cu ea, ar fi atinsă autoritatea legii, căci voința de a da ascultare poruncilor și opiniilor legale ar fi, desigur, în bună măsură demobilizată dacă cel ce s-a supus nu ar fi sigur că, procedând astfel, va sta sub scutul legii”³. Distinct de alte principii fundamentale ale unui sistem juridic, principiul securității juridice se află încă în construcție, iar judecătorul CJUE nu este decât un actor printre mulți alții ce dirijează conform unui plan ordinea juridică a Uniunii Europene.

¹ I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, 1969.

² G. Radbruch, *Der Zweck des Rechts*, Gesamtausgabe, C.F. Muler, Heidelberg, 1990.

³ M. Eliescu, *Aplicarea legii civile în timp și spațiu*, în *Tratat de drept civil*, Editura Academiei, București, 1967.

Principiul securității juridice între Curtea de Justiție a Uniunii Europene și Curtea Constituțională a României

Armonizarea dintre ordinea juridică a Uniunii Europene și ordinea juridică internă a unui stat membru reprezintă un proces în continuă desfășurare, iar orice conflict între interpretarea dată aceluiași norme de către CJUE, pe de o parte, și o instanță națională, pe de altă parte, poate să reprezinte un punct de cotitură în acest proces. Analiza unui astfel de conflict devine cu atât mai interesantă, cu cât obiectul disputei îl constituie un principiu esențial și în același timp comun ambelor ordini juridice: principiul securității juridice. Mai mult, atunci când conflictul se naște între interpretările contrare date aceleiași situații de către CJUE și, respectiv, instanța constituțională națională, miza acestuia este sporită, fiind automat redeschisă probabil cea mai importantă dispută juridică a ultimei jumătăți de secol pentru sistemul continental de drept, cea dintre supremația Constituției și supremația dreptului unional¹.

Într-o astfel de situație s-a aflat cu puțin timp în urmă CJUE, care s-a pronunțat în cauzele conexe C-260/14 și C-261/14, fiind sesizată de către Curtea de Apel Bacău, instanță ce sesizase în același dosar și Curtea Constituțională a României, aceasta pronunțându-se încă de la începutul anului 2015². Obiectul sesizării a fost reprezentat de dispozițiile tranzitorii, respectiv art. 66 cuprinse în O.U.G. nr. 66 din 2011³, potrivit cărora „activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare care se află într-o astfel de situație și sunt în desfășurare la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență se finalizează și se valorifică cu aplicarea prevederilor O.G. nr. 79 din 2003 (reprezentând actul normativ substituit de O.U.G. nr. 66 din 2011). Ambele instanțe sesizate au arătat acordul cu privire la faptul că dispoziția menționată implică interpretarea *per a contrario*, potrivit căreia activitățile de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare începute ulterior momentului substituirii O.G. nr. 79 din 2003 prin O.U.G. nr. 66 din 2011 vor fi guvernate de dispozițiile noului act normativ, indiferent dacă neregulile analizate presupun încălcarea dispozițiilor vechii reglementări, ori pe ale celei noi. Este important de menționat faptul că ambele ordonanțe cuprind și un set de sancțiuni, denumite corecții financiare, constând concret în obligarea la returnarea parțială sau totală a fondurilor primite. Astfel, stabilirea normelor aplicabile activității de constatare a neregulilor și de stabilire a creanțelor bugetare presupune în același timp și stabilirea corecțiilor financiare aplicabile pentru neregulile constatate.

¹ Lupu Andrei-Razvan, *Principiul ..., op. cit.*, p. 8.

² Prin Dec. nr. 66 din 2015, publicată în M. Of. al României, nr. 236 din 2015.

³ O.U.G. nr. 66 din 2011 privind prevenirea, constatarea și sancționarea neregulilor apărute în obținerea și utilizarea fondurilor europene și/sau a fondurilor publice naționale aferente acestora, publicată în M. Of. al României, nr. 461 din 2011.

Se ajunge astfel la situația în care neregulile realizate sub regimul vechii reglementări vor fi constatate și sancționate conform noilor dispoziții. Constatând o astfel de situație, Curtea de Apel Bacău a sesizat instanța constituțională cu privire la posibila încălcare a principiului neretroactivității legii, astfel cum este acesta stabilit prin dispozițiile art. 15 alin. (2) din Constituția României. Întrucât O.U.G. nr. 66 din 2011 a fost adoptată în scopul punerii în aplicare a dispozițiilor art. 2 alin. (4) al Regulamentului nr. 2988/95 al Consiliului din 18 decembrie 1995 privind protecția intereselor financiare ale UE, potrivit cărora „procedurile de aplicare a controalelor, măsurilor și sancțiunilor comunitare sunt reglementate prin legislația statelor membre, cu condiția respectării dreptului comunitar aplicabil”, instanța a considerat utilă și sesizarea CJUE, întrebând în ce măsură dispozițiile comunitare și principiile securității juridice și încrederii legitime se opun ca un stat membru să aplice corecții reglementate printr-un act normativ intern intrat în vigoare ulterior momentului la care se pretinde că a avut loc încălcarea sancționată. Provoacă interes pentru modul de argumentare, dar, în același timp, îngrijorare în ceea ce privește perspectivele unei armonizări între ordinea juridică națională și cea unională, cele două instanțe au oferit răspunsuri contrare, ce vor fi prezentate în continuare, din perspectiva analizei conținutului principiului securității juridice, astfel cum a fost acesta stabilit în doctrină. În cele ce urmează voi analiza atât poziția instanței de la Luxemburg, cât și pe aceea a Curții Constituționale privitoare la principiul securității juridice, fapt ce va permite, în final, o mai bună percepere a actualului conflict între cele două instanțe.

Principiul securității juridice în jurisprudența CJUE

Procedura trimiterii preliminare reprezintă o coordonată esențială în dialogul dintre instanțele naționale și CJUE. După ce în primii trei ani de la aderare din România au fost trimise doar două cereri pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare, în ultimii doi ani numărul acestora a crescut exponențial. Are loc, însă, un dialog adevărat între instanțele românești și Curtea de Justiție, sunt pregătiți instanțele și avocații pentru ca acest incident procedural să nu devină o povară inutilă pentru acțiunea națională? Nu vom analiza toate trimiterile preliminare provenite de la instanțele judecătorești românești ori elemente aflate în legătură cu trimiterea preliminară, precum ar fi: repartizarea competențelor între instanțele naționale și Curtea de Justiție în cadrul acestui dialog judiciar; modul de redactare al unei trimiteri preliminare și cerințele minime care trebuie îndeplinite în acest sens sau procedura în fața instanței naționale după primirea răspunsului de la CJUE. În contextul lucrării de față vom prezenta acea trimitere preliminară provenită din România, care a suscitat o atenție specială din partea profesioniștilor, însoțită de o evaluare a practicii judecătorești aferente obiectului respectivei trimiteri preliminare, încercând

astfel o evaluare de ordin mai general a coerenței interpretării și aplicării pe cale judiciară a dreptului Uniunii Europene, mai ales că instanța de la Luxemburg a demonstrat de-a lungul activității sale forța de a impune respectarea unor doctrine juridice unitare la nivelul statelor membre. Printre acestea, un loc important l-a ocupat principiul securității juridice, invocat adesea în cadrul procedurii întrebării preliminare cu scopul de a susține rolul instanței europene în asigurarea unei interpretări constante a acelorași norme de către instanțele statelor membre. Este semnificativ faptul că în numeroși ani CJUE a invocat principiul securității juridice în mai mult 10% dintre hotărârile pronunțate. Astfel, potrivit unei analize complexe a aplicării principiului de către CJUE, pot fi identificate trei tipuri de situații în care acesta este invocat.

O primă astfel de situație privește cazurile în care normele supuse analizei CJUE sunt redactate deficitar, incluzând noțiuni vagi și adeseori contradictorii, de unde rezultă că aplicarea acestora de către instanțele naționale devine nesigură și imprevizibilă, contrar exigențelor securității juridice. Astfel, Curtea a arătat în jurisprudența sa faptul că principiul securității juridice impune ca în domeniile acoperite de dreptul unional, normele juridice ale statelor membre să fie formulate într-o manieră neechivocă care, pe de o parte, să permită persoanelor ce fac obiectul acestora să își cunoască drepturile și obligațiile în mod clar și precis, iar pe de altă parte, să ofere instanțelor naționale posibilitatea de a asigura respectarea acestora”.

O a doua situație în care Curtea de Justiție a constatat încălcarea principiului securității juridice privește existența unor reglementări contradictorii în diferite dispoziții europene, fără ca reglementarea ulterioară să presupună o abrogare implicită a celei anterioare, precum și cazul normelor de transpunere neconforme reglementărilor europene, care duc la aplicarea diferențiată a acestora în diferite state membre. În acest sens, instanța europeană a arătat că „este important ca statele membre să transpună dispozițiile directivelor conform principiului securității juridice, adoptând norme juridice al căror caracter imperativ poate fi asigurat de instanțe”.

Cea de-a treia situație și cea mai relevantă pentru prezenta analiză este cea a aplicării în timp a dispozițiilor unionale, ori a celor de transpunere a normelor europene. În acest sens, prezintă cel mai mare interes situația stabilirii momentului de la care o normă va produce efecte la o dată anterioară intrării acesteia în vigoare, respectiv a publicării sale. Astfel, CJUE a arătat că „principiul securității juridice se opune aplicării retroactive a unui regulament, cu excepția situației în care un astfel de lucru este indicat suficient de clar”, precum și că „deși principiul securității juridice se opune stabilirii datei de intrare în vigoare a unei reglementări anterior datei publicării sale, cu titlu excepțional va fi acceptată o situație contrară atunci când scopul reglementării impune astfel, iar principiul încrederii legitime este respectat”. Astfel, deși instanța europeană a acceptat posibilitatea aplicării retroactive a unor norme, totuși acest fapt

a constituit excepția, regula fiind reafirmată în mod constant, așa cum s-a întâmplat atunci când instanța a arătat că „faptul de a stabili data intrării în vigoare a unui act cu aplicare generală la o dată deja depășită este suficient pentru a fi adusă atingere principiului securității juridice”. Acestor remarci ale instanței europene privitoare la acceptarea numai cu titlu de excepție a aplicării retroactive a unei norme se adaugă observația acesteia potrivit căreia „certitudinea și previzibilitatea unei reglementări comunitare constituie un imperativ care se impune cu o rigoare particulară, mai ales atunci când o astfel de reglementare este susceptibilă de a produce efecte financiare”, afirmație cu o relevanță particulară în analiza de față.

Principiul securității juridice în jurisprudența Curții Constituționale a României

Astfel cum s-a arătat în doctrină, jurisprudența Curții Constituționale a României cu privire la principiul securității juridice poate fi structurată în funcție de trei componente esențiale ale acestui principiu: accesibilitatea și previzibilitatea legii, asigurarea interpretării unitare a dispozițiilor legale și – cel mai important pentru analiza de față – neretroactivitatea legii. Accesibilitatea și previzibilitatea legii beneficiază de o reglementare specifică, prin Legea nr. 24 din 2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, dar a fost ridicată la rang de normă constituțională de către instanța constituțională prin jurisprudența sa. Astfel, prin Decizia nr. 710 din 2009, Curtea a constatat neconstituționalitatea unei norme pentru „modul deficitar de redactare”. Similar, prin Decizia nr. 43 din 2008, Curtea a arătat că stabilirea unor măsuri sancționatoare „insuficient elaborate, uneori imposibil de aplicat” este contrară exigențelor constituționale.

Cea de-a doua componentă a principiului securității juridice identificată de către instanța constituțională privește interpretarea unitară a dispozițiilor legale. În acest scop, legiuitorul a instituit o serie de proceduri specifice, atât în materie civilă, cât și în materie penală, așa cum este cazul recursului în interesul legii ori al sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile, fapt care a determinat Curtea Constituțională să respingă drept inadmisibile cele mai multe sesizări. Totuși, instanța constituțională a sancționat intervenția instanței supreme atunci când interpretările acesteia s-au îndepărtat în mod semnificativ de la dispozițiile stabilite de legiuitor, aceasta asumându-și ea însăși rolul de legiuitor¹.

Neretroactivitatea legii a reprezentat componenta principiului securității juridice cel mai des analizată în jurisprudența Curții. Astfel, prin Decizia nr. 98 din 2002 instanța constituțională a arătat că o dispoziție legală prin care „se sancționează cu nulitate absolută acte juridice încheiate anterior intrării

¹ I. Predescu, M. Safta, *Principiul ..., op. cit.*, p. 17.

în vigoare a acestei legi, dar cu respectarea reglementărilor legale aplicabile la data respectivă, au efecte retroactive și sunt contrare astfel principiului neretroactivității legii. De asemenea, Curtea a arătat că „neretroactivitatea fiind un principiu constituțional, prevăzut în mod expres, legiuitorul nu va putea adopta norme juridice cu aplicare retroactivă, indiferent dacă este vorba de legi materiale sau legi procesuale”¹. Relevant pentru situația analizată în cazul prezent, instanța constituțională a arătat faptul că „efectele produse de o situație juridică în conformitate cu normele aplicabile la acel moment nu vor putea fi modificate prin intrarea în vigoare a unei noi dispoziții. Totuși, nu se va considera că o lege încalcă principiul neretroactivității atunci când aceasta modifică sau suprimă efectele viitoare ale unei situații născute anterior”².

Contrarietate între deciziile instanței constituționale naționale și instanței unionale

Așa cum am arătat, Curtea de Apel Bacău a sesizat Curtea Constituțională, solicitând pronunțarea cu privire la constituționalitatea dispozițiilor cuprinse în O.U.G. nr. 66 din 2011 ce permit stabilirea normelor aplicabile neregularităților. Astfel, în opinia instanței de trimitere, interpretarea *per a contrario* a art. 66 impune ca dispozițiile O.U.G. nr. 66 din 2011 să fie aplicate controalelor începute ulterior intrării acestora în vigoare, indiferent de momentul la care a fost realizată fapta cercetată, fapt ce ar putea aduce atingere principiului securității juridice, precum și dispozițiilor art. 15 alin. (2) din Constituție. Confirmarea interpretării *per a contrario* propusă de către Curtea de Apel Bacău a fost realizată prin hotărâri similare comunicate instanței constituționale de către Curțile de Apel din București, Cluj, Târgu Mureș și Timișoara. Similar, Înalta Curte de Casație și Justiție a reținut că dispozițiile aplicabile unor astfel de situații sunt cele indicate de norma tranzitorie din cadrul O.U.G. nr. 66 din 2011, normă care va trebui aplicată de către instanțe, atât timp cât aceasta „se bucură de prezumția de constituționalitate”.

În analiza realizată, Curtea Constituțională a confirmat interpretarea realizată de către curțile de apel și de către instanța supremă, luând în discuție posibilitatea aplicării normelor noi unor fapte ce au avut loc sub imperiul legii vechi, dar a căror cercetare a început după intrarea în vigoare a noii reglementări. Cu titlu preliminar, instanța constituțională a constatat că dispozițiile O.U.G. nr. 66 din 2011 conțin corecții financiare, care, deși sunt aplicate pe cale administrativă drept efect al nerespectării unor norme, nu reprezintă sancțiuni contravenționale, astfel încât eventuala aplicare retroactivă a acestora nu va putea fi justificată în temeiul principiului neretroactivității legii contravenționale mai favorabile. De asemenea, instanța

¹ Dec. nr. 1345 din 2008.

² Dec. nr. 830 din 2008.

a stabilit că dispozițiile analizate cuprind norme de drept material, astfel încât aplicarea acestora unor raporturi juridice născute anterior intrării lor în vigoare – iar nu doar procedurilor de cercetare a acestora – ar aduce atingere dispozițiilor constituționale. În urma acestor constatări, instanța a stabilit că „textul de lege criticat aduce atingere principiului neretroactivității, deoarece permite aplicarea normelor de drept substanțial din O.U.G. nr. 66 din 2011 cu privire la nereguli săvârșite în intervalul temporal în care era în vigoare O.G. nr. 79 din 2003, legiuitorul reglementând un criteriu greșit pentru determinarea aplicabilității noilor norme de drept substanțial, respectiv existența sau nu a unor activități de control în desfășurare la momentul intrării în vigoare a noii legi, fără a se raporta la legea în vigoare la momentul nașterii raportului juridic”.

Dacă instanța constituțională națională a identificat în mod cert o încălcare a principiului securității juridice prin retroactivitatea dispozițiilor legale, soluția dată de către instanța europeană a fost una contrară. C.J.U.E. a constatat cu titlu preliminar că instanța de trimitere a solicitat „să se stabilească dacă, în împrejurările din cauza principală, principiile securității juridice și protecției încrederii legitime trebuie interpretate în sensul că se opun aplicării de către un stat membru a unor corecții financiare reglementate printr-un act normativ intern intrat în vigoare după ce a avut loc o pretinsă încălcare a unor dispoziții în materia atribuirii unor contracte de achiziții publice”. În considerentele sale, instanța europeană a reținut că „principiul securității juridice se opune aplicării retroactive a unui regulament unei situații anterioare intrării sale în vigoare, indiferent de efectele favorabile sau nefavorabile pe care le-ar putea avea o astfel de aplicare asupra persoanei interesate”, iar orice situație de fapt trebuie să fie apreciată „în lumina normelor de drept în vigoare la data producerii sale”.

Totuși „domeniul de aplicare al principiului încrederii legitime nu poate fi extins într-atât încât să împiedice, la modul general, o nouă reglementare să se aplice efectelor viitoare ale unor situații apărute sub imperiul reglementării anterioare”. Prin urmare, clasificând corecțiile financiare drept efecte viitoare ale unor încălcări anterioare, instanța a concluzionat că „principiile securității juridice și protecției încrederii legitime trebuie interpretate în sensul că nu se opune aplicării de către un stat membru a unor corecții financiare reglementate printr-un act normativ intern intrat în vigoare după ce a avut loc o pretinsă încălcare a unor dispoziții în materia atribuirii unor contracte de achiziții publice, cu condiția să fie vorba despre aplicarea unei reglementări noi la efectele viitoare ale unor situații apărute sub imperiul reglementării anterioare”. Se naște astfel o poziționare contrară a celor două instanțe, C.J.U.E. acceptând posibilitatea reglementării unei situații juridice de către norme intrate în vigoare ulterior nașterii acesteia, în timp ce instanța constituțională română demonstrează un atașament puternic față de principiul *tempus rexit actum*.

Poziționarea C.J.U.E. apare și urmare a protejării unor interese imediate, materiale – anume bugetul U.E. O astfel de poziționare ar fi produs un blocaj dacă apăsarea cu privire la norme europene, ori la normele naționale de transpunere a unor dispoziții europene lipsite de efect direct. În schimb, apariția ei în raport cu normele de reglementare a modului de aplicare a unui regulament european determină ca efectele imediate să fie lipsite de un impact major. Totuși, trebuie constatată existența unor interpretări diferite acordate de cele două instanțe principiului neretroactivității legii și, în special, legii aplicabile în cazul unor nereguli – altele decât contravențiile și infracțiunile – săvârșite sub imperiul legii vechi și constatate după intrarea în vigoare a legii noi. Un astfel de dezacord este cu atât mai relevant, cu cât el apare în raport cu construcții jurisprudențiale ce au drept obiectiv tocmai asigurarea securității juridice, așadar a unui cadru legal previzibil.

Rolul instanțelor de a armoniza o legislație prea complexă – acordând cetățenilor încrederea legitimă privitoare la rezultatele potențiale ale propriilor acțiuni – este complicat în mod semnificativ de existența a două instanțe ce apăsă două seturi distincte de norme supreme, elaborând doctrine contrare. Pentru rezolvarea unor astfel de situații au fost elaborate în doctrină soluții complexe, așa cum este cazul pluralismului constituțional, ori al constituționalismului supranațional. Dar și acestea devin inutilizabile când, mai presus de orice ordine juridică națională, cea suprastatală europeană – prin intermediul unei jurisprudențe constante a CJUE, potrivit căreia alegerea temeiului juridic al unui act unional trebuie să se bazeze pe elemente obiective care pot fi supuse controlului jurisdicțional, inclusiv, în special, scopul și conținutul măsurii – devine obligatorie. Totuși, pentru persoanele obișnuite, cel mai important lucru este să fie supuse unei ordini juridice care permite acțiunilor lor să aibă consecințe previzibile în planul dreptului, iar în asigurarea acestui ideal rolul principal revine instanțelor, care – dincolo de a construi doctrine proprii – trebuie să încerce să armonizeze aceste doctrine cu doctrine similare deja existente într-o societate democratică în care demnitatea și valorile umane să definească statul de drept.

Definirea conceptului de întreprindere în sfera ajutoarelor de stat

Av. Alina COSTĂCHESCU

Av. Roxana ULEȘANU

1. Modernizarea sectorului public din România – atât la nivel instituțional, cât și legislativ-conceptual – s-a realizat odată cu procesul de integrare europeană, cu necesitatea integrării aquis-ului comunitar și a principiilor pe care Uniunea Europeană le promovează prin raportare la bugetarea pe programe și abordare multi-anuală, prin transparența decizională și apropierea de cetățeni, alături de cointeresarea acestora în procesul de furnizare și implementare a serviciilor/politicilor publice, prin promovarea principiului subsidiarității. Toate aceste elemente trebuie privite într-un context de concurență, competiție și integrare într-o *Uniune Europeană cu mai multe viteze*, context definitoriu pentru mecanismele pieței interne. În acest proces al integrării europene și consolidării integrării funcționale a României au apărut discuțiile și noțiunile despre ajutoarele de stat, despre schemele de ajutor de stat, despre ideea de distorsionare a concurenței, stabilirea normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne. Acesta este un domeniu în care Uniunea Europeană (UE) deține competențe exclusive de reglementare în conformitate cu prevederile art. 3 din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene (TFUE)¹.

2. Controlul ajutorului de stat reprezintă punctul central al politicii europene de competitivitate, având la bază *premisa interzicerii acordării de ajutoare de stat, cu excepția cazului în care acesta este justificat de interese economice generale*². Prin urmare, art. 107 alin. (1) din TFUE stabilește: *cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate (...), care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre*, iar art. 108 și 109 asigură cadrul legal și procedural pentru Comisia Europeană (CE) și pentru ca statele membre să verifice permanent regimurile ajutoarelor existente, precum și să propună sau să adopte măsurile necesare pentru dezvoltarea și funcționarea pieței comune.

¹ UE, Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, versiunea consolidată, Lisabona 2007, intrat în vigoare la 01.01.2009, JOUE C 326/49 din 16.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=RO>

² Trad. proprie, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

Conceptul ajutorului de stat – Definiție, condiții

3. Conceptul de ajutor de stat implică următoarele elemente care, întrunite concomitent, conturează aria de cuprindere a relației sociale reglementate de norma de drept comunitar: *avantajul economic, acordarea acesteia întreprinderilor, sursa de stat, selectivitatea și distorsionarea mediului concurențial sau a comerțului intra-comunitar*¹. Contextualizând, statul, prin resursele și măsurile pe care le dispune – legislative, adoptarea și implementarea de programe/proiecte, declarații dedicate – poate crea diverse avantaje economice, financiare, fiscale pentru diferiți agenți economici, avantaje de care aceștia nu ar fi beneficiat în condiții normale de concurență. Intervenția statului poate fi concretizată în diverse moduri, printre acestea numărându-se anularea de datorii sau preluarea pierderilor unor agenți economici, crearea unor infrastructuri de care să beneficieze doar anumiți agenți economici – facilitându-le accesul la acestea în afara unor proceduri care să asigure accesul tuturor, acordarea de împrumuturi cu dobânzi subvenționate sau preferențiale, garanții de stat pentru diverse facilități de creditare, eșalonări sau diminuări la plata taxelor și impozitelor locale sau la bugetul de stat, vânzarea de imobile aferente proprietății private a instituțiilor publice sub prețul pieței etc². Avantajele acordate de stat pot fi directe sau indirecte și au la bază toate resursele publice, indiferent dacă vorbim de palierul central/regional/local. Resursele comunitare sau cele ale unor instituții financiare internaționale sunt considerate resurse de stat numai în cazul în care autoritățile naționale au putere discreționară în ceea ce privește utilizarea lor, mai ales prin impunerea unor criterii discreționare de selecție a celor care beneficiază de acestea.

4. Ghidul Consiliului Concurenței asupra ajutorului de stat³ analizează criteriile cumulative din definiția ajutorului de stat, în conformitate cu art. 107 alin. (1) din TFUE, aducând o serie de precizări suplimentare, bazate pe jurisprudența Curții de Justiție a UE (CJUE). Sintetizând, o măsură, un avantaj, un beneficiu acordat este considerat ajutor de stat dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- implică un transfer de resurse de stat, fiind realizată de către o autoritate a acestuia, sau de către un organism public sau privat care administrează resurse ale statului, acestea exercitându-și prerogativele de autoritate publică/de stat;
- selectivitatea implică măsuri discreționare pentru anumite tipuri de beneficiari, activități sau sectoare de activitate, categorii de regiuni

¹ A. Costăchescu, *Analiză comparativă: ajutor de minimis/ajutor de stat regional*, Revista Română de Concurență, vol. 1 – 2, p. 89 – 126.

² M. Marinescu; L. Stroe, *Ghid privind ajutorul de stat. Manual de curs*, http://www.ajutordestat.ro/documente/GHID%20PRIVIND%20AJUTORUL%20DE%20STAT_1140ro.pdf.

³ M. Marinescu; L. Stroe, *Ghid privind ...*, op. cit., p. 42 – 49.

etc. Cu toate acestea, dacă vorbim de măsurile generale – care sunt deschise efectiv pentru toate întreprinderile care funcționează într-un stat membru pe o bază egală – acestea nu sunt considerate selective¹;

- denaturează sau amenință să denatureze concurența și afectează schimburile comerciale dintre statele membre²;
- Beneficiarii sunt considerați întreprinderi. Conceptul de întreprindere nu trebuie confundat cu conceptul de agent economic. Pentru detalii se vor avea în vedere paragrafele următoare care abordează tocmai aria de cuprindere a noțiunii în contextul ajutorului de stat.

Mecanismul schemelor de acordare a ajutoarelor de stat

5. Luând în considerare cele anterior menționate se pot construi diverse mecanisme de acordare a ajutoarelor de stat, variabilele acestora fiind legate de obiectivele ajutorului³, de forma sa, de definirea beneficiarilor și a criteriilor de selectare a acestora.

Acesta poate avea forma din cadrul schemei de mai jos:

Furnizorul de ajutor de stat (*autoritate a administrației publice centrale/locale/companii de stat etc. Administratorul ajutorului de stat poate fi și o entitate privată, cu condiția ca sursa ajutorului să fie o resursă de stat => Forma resurselor de stat (împrumuturi sau garanții de stat, granturi, exceptări de taxe și impozite sau fiscalitate diferențiată, tarife preferențiale pentru anumite produse și servicii, subvenții, facilități pentru relocarea firmelor sau pentru realizare privatizării unor companii de stat, etc) =>*⁴ Beneficiar (întreprindere, în sensul normelor de ajutor de stat) => Consecința acordării (*deturneză sau*

¹ În acest sens se poate distinge între sectivitatea materială și selectivitatea teritorială. Cea materială implică faptul că măsura se aplică numai anumitor (grupuri de) întreprinderi sau anumitor sectoare ale economiei într-un anumit stat membru și rezultă din criteriile de acordare a unei măsuri care este rezervată direct sau indirect întreprinderii. Selectivitatea geografică are în vedere perspectiva unor criterii de limitare teritorială.

² În acest sens, se au în vedere criterii privind ameliorarea poziției concurențiale a beneficiarului în comparație cu celelalte întreprinderi cu care acesta concurează, indiferent dacă ajutorul de stat avea sau nu ca obiectiv extinderea cotelor de piață ale acestuia, fiind suficient inclusiv ca respectiva entitate beneficiară să își mențină o poziție competitivă mai puternică decât în cazul în care nu ar fi primit ajutorul. Cauza 730/79 Phillip Morris, Rec., 1980, p. 267, punctul 11. Cauzele conexate T-298/07, T-312/97 etc. Alzetta, Rec., 2000, p. II-2325, punctul 80, UE, (2014), COMUNICARE A COMISIEI, *Proiect de comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE*, p. 48.

³ L. Rubini, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2010; W. Schoen, *Taxation and State Aid Law in the European Union*, *Common Market Law Review*, 1999, Vol. 36, Nr. 4, p. 911 – 936, <http://ssrn.com/abstract=1603789>; UE, *Documentul de orientare privind finanțarea, restructurarea și privatizarea întreprinderilor de stat în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat*, 10.02.2012, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/swd_guidance_paper_ro.pdf.

⁴ *Selectivitate și obiectivul acordării.*

amenință să deturneze concurența și afectează schimburile comerciale între statele membre).

Palieri de reglementare a ajutoarelor de stat

6. Pentru continuarea discuției este important de menționat modul de reglementare a acestui domeniu. Așa cum deja am menționat, TFUE acordă competență exclusivă a UE în vederea stabilirii normelor privind concurența necesare funcționării pieței interne, iar titlul IV al tratatului menționat este destinat, printre altele, reglementării regulilor de concurență aplicabile întreprinderilor, precum și a ajutoarelor de stat. Astfel, art. 107 – 108 din TFUE constituie reglementarea fundamentală în domeniul ajutoarelor de stat, prevederile tratatului completându-se cu norme derivate ale dreptului comunitar, respectiv regulamente, directive, decizii. Reglementările UE în materie de ajutor de stat prevăd elemente procedurale privind notificarea ajutoarelor de stat, ajutoarele de stat compatibile cu piața internă, prevederi referitoare la ajutoarele de stat exceptate de la procedura de notificare, prevederi privind acordarea de ajutoare în diferite sectoare de activitate (sectorul transporturilor, domeniile agricol și forestier, domeniile pescuitului și acvaculturii), reglementări privind serviciile de interes general, etc¹.

7. Pe lângă prevederile comunitare, la nivel național, procedurile în domeniul ajutorului de stat sunt reglementate de O.U.G. nr. 77 din 2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21 din 1996. Reglementarea națională în domeniu, în complementaritate cu dreptul comunitar, vine să prevadă elemente ce țin de procedurile derulate la nivel național, prin raportare la Consiliul Concurenței, acesta având rol de autoritate națională de contact în raporturile dintre Comisia Europeană (CE) și autoritățile și instituțiile publice naționale, precum și dintre alți furnizori de ajutor de stat și beneficiarii de ajutor de stat implicați. Reglementarea națională cuprinde prevederi referitoare la rambursarea, suspendarea sau recuperarea provizorie a ajutorului de stat ilegal și a ajutorului de stat utilizat abuziv dispusă de către CE, la procedura națională de recuperare a ajutorului ilegal sau utilizat abuziv, la rolul instanțelor naționale

¹ Regulamentul (UE) nr. 2015/1589 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din TFUE; Regulamentul (CE) nr. 794/2004 al CE de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 659/1999 al Consiliului de stabilire a normelor de aplicare a articolului 93 din Tratatul CE; Regulamentul (CE) nr. 994/98 al Consiliului de aplicare a articolelor 92 și 93 din Tratatul de instituire a Comunității Europene anumitor categorii de ajutoare de stat orizontale; Directiva 2005/81/EC of 28 November 2005 amending Directive 80/723/EEC on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings as well as on financial transparency within certain undertakings; Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al CE de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din tratat. Sursa: <http://www.ajutordestat.ro/?pag=80>.

în domeniul ajutorului de stat, la obligațiile furnizorului/administratorului și beneficiarului de ajutor de stat/de minimis etc¹. Astfel, O.U.G. nr. 77 din 2014 conturează un nou mecanism de control la nivel național, prin care se stabilesc atribuțiile și obligațiile furnizorilor, beneficiarilor și ale Consiliului Concurenței în implementarea măsurilor de natura ajutorului de stat și de minimis.

Întreprinderea – noțiunea în sfera reglementărilor de ajutor de stat

8. Pe lângă cele anterior menționate, în discuția despre ajutoarele de stat intră și aria de cuprinde a potențialilor beneficiari ai măsurilor de ajutor de stat. Prezenta lucrare aduce în discuție *noțiunea de întreprindere în sensul normelor de ajutor de stat*. De asemenea, se va avea în vedere contextualizarea acestui concept juridic în sensul procesului de încadrare în *diversele categorii de întreprindere, în categoria întreprinderilor unice, în dificultate, identificând dificultățile de analiză și încadrare a unor situații practice în definițiile legale ale conceptelor anterior menționate*. Problemele ridicate din această perspectivă pot constitui spețe supuse analizei practicii judiciare, judecătorul având astfel, inclusiv un rol activ în interpretarea normelor de drept.

9. În sensul normelor de ajutor de stat se utilizează – în principiu – noțiunea de întreprindere, definită în sensul cel mai larg posibil, respectiv orice agent economic care desfășoară o activitate economică, realizează bunuri și servicii pe care le supune comercializării în vederea obținerii de profit, indiferent de statutul juridic și de modul de finanțare al acestora.

10. Ca arie de cuprinzare, noțiunea de întreprindere – în sensul ajutoarelor de stat – include și noțiunea de profesionist din dreptul nostru intern, reglementată de prevederile Codului Civil:

- *cei care exercită activități economice în mod independent, supuși reglementărilor O.U.G. nr. 44 din 2008 și liber-profioniștii care exercită profesii reglementate sau liberale;*
- *persoane juridice de drept privat* – societățile comerciale, companiile naționale și societățile naționale, regiile autonome, grupurile de interes economic, societățile cooperative, organizațiile cooperatiste, societățile europene, societățile cooperative europene și grupurile europene de interes economic, *alte societăți cu personalitate juridică*, organizații non-guvernamentale
- *instituțiile publice și alte entități fără personalitate juridică*².

11. Profesionistul este cel care exploatează o întreprindere, exploatarea întreprinderii fiind exercițiul sistematic al oricărui tip de activitate ce constă în

¹ OUG. nr. 77 din 3 decembrie 2014 privind procedurile naționale în domeniul ajutorului de stat, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996.

² Gh. Piperea, *Profesionistul și întreprinderea sa*, Curierul Judiciar, Nr. 1/2012, <http://www.curieruljudiciar.ro/2012/03/15/profesionistul-si-intreprinderea-sa/>.

producerea, administrarea ori înstrăinarea de bunuri sau prestarea de servicii, cu sau fără scop „lucrativ”. Așadar, sunt profesioniști societățile comerciale, regiile, organizațiile cooperatiste, comercianții-persoană fizică, persoanele care exercită profesii liberale sau reglementate (medici, ziaristi, avocați, notari), precum și instituțiile publice (spitale, universități, teatre) și organizații non-guvernamentale (fundații, asociații, cluburi sportive, culte religioase)¹.

12. De asemenea, în anumite situații, inclusiv persoanele fizice pot fi considerate „întreprinderi”, în sensul normelor de ajutor de stat. În acest caz, în urma beneficiilor primite, persoanele fizice întreprind regulat activități economice de producere și comercializare de bunuri și/sau servicii în scopul obținerii de profit, acestea putând avea potențial de distorsionare a concurenței. Un exemplu în acest caz ar fi acordarea unor facilități financiare în beneficiul unor persoane fizice pentru producerea în regim propriu de consum a energiei electrice. În lipsa unor baterii de stocare, persoanele fizice pot vinde regulat surplusul de energie produs către operatorii de transport ai energiei. Astfel, piața producătorilor de energie ar putea fi afectată prin includerea unei cantități de energie produsă în regim propriu de către persoanele fizice, în condițiile vânzării surplusului produs în regim propriu fie la un preț preferențial, fie în baza unei obligații legale de preluare a surplusului de energie. Un alt exemplu pentru persoanele fizice sunt investitorii independenți (business angels) care beneficiază de stimulente fiscale și care furnizează întreprinderilor, în mod direct sau indirect, finanțare de risc, ajungând astfel ca întreprinderile respective să beneficieze de fonduri pe care nu le-ar fi putut accesa în condiții normale de piață, sau le-ar fi accesat la costuri suplimentare².

13. Întreprinderea – ca noțiune în domeniul ajutorului de stat, în poziția de beneficiar al diferitelor măsuri preferențiale acordate de stat – este diferențiată în contextul anumitor categorii prin criterii de acordare și de direcționare a facilităților acordate. De exemplu, Regulamentul (UE) nr. 651/2014 de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea art. 107 și 108 din tratat conține prevederi pentru ajutoarele acordate întreprinderilor mici și mijlocii (IMM), pentru accesul IMM la finanțare, iar unele categorii de ajutoare au prevederi diferite – în funcție de încadrarea în categoriile de întreprinderi. Un alt exemplu ar fi legat de reglementările privind considerarea ca fiind compatibile cu piața internă a ajutoarelor pentru

¹ Cauzele conexate C-180/98 - C-184/98 Pavlov și alții, Rec., 2000, p. I-6451, punctul 74, Cauzele conexate 209/78 - 215/78 și 218/78 Van Landewyck, Rec., 1980, p. 3125, punctul 88; cauza C-244/94 FFSA și alții, Rec., 1995, p. I-4013, punctul 21; cauza C-49/07 MOTOE, Rep., 2008, p. I-4863, punctele 27 și 28. apud. UE, (2014), Comunicarea Comisiei Proiect de comunicare a Comisiei privind noțiunea de ajutor de stat în temeiul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, p. 5, http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_ro.pdf.

² M. Marinescu; L. Stroe, *Ghid ..., op. cit.*, p. 217.

promovarea investițiilor de finanțare de risc¹. Este important de menționat că există o constantă în analiza beneficiarilor majorității tipurilor de ajutoare – în special cele exceptate de la procedura de notificare (ajutoare de stat regionale pentru investiții, ajutoare pentru cercetare și inovare, ajutoare de minimis) – în ceea ce privește încadrarea în diversele categorii de întreprinderi (microîntreprinderi, întreprinderi mici, întreprinderi mijlocii, întreprinderi mari), aspect care poate conduce la acordarea de diverse bonusuri la finanțare sau chiar la eligibilitatea beneficiarului pentru acordarea ajutorului.

14. Cadrul conceptual al întreprinderilor implică nuanțe variate atunci când vorbim de categoriile de întreprinderi (micro, mici, mijlocii și mari), întreprinderile în dificultate, întreprinderile unice. Aceste noțiuni definite prin norme juridice comunitare generează o serie de dificultăți în practica administrativă de acordare a ajutoarelor. În plus, practica judiciară este și ea afectată din perspectiva verificării încadrării corecte a beneficiarului și a eligibilității acestuia pentru o anumită măsură de ajutor de stat.

15. Vom analiza în continuare diferitele categorii de întreprinderi, evidențiind problemele întâmpinate în încadrarea acestora, precum și diversele soluții identificate de furnizorii de ajutor de stat, în stabilirea condițiilor de acordare a ajutoarelor de stat.

Categoriile de întreprinderi – IMM

16. Anexa 1 la Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al CE de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea art. 107 și 108 din TFUE stabilește criteriile pe baza cărora se realizează încadrarea în categoria de IMM: numărul de angajați și cifra de afaceri sau valoarea activelor totale. Astfel, IMM au mai puțin de 250 de angajați, iar cifra de afaceri anuală nu depășește 50 de milioane EUR și/sau au active totale care nu depășesc 43 de milioane EUR. În cadrul categoriei IMM-urilor:

- întreprinderea mijlocie are mai puțin de 250 de salariați și realizează o cifră de afaceri anuală netă de până la 50 milioane euro, echivalent în lei, sau deține active totale care nu depășesc echivalentul în lei a 43 milioane euro;
- o întreprindere mică are mai puțin de 50 de salariați și realizează o cifră de afaceri anuală netă sau deține active totale de până la 10 milioane euro, echivalent în lei;
- o microîntreprindere are mai puțin de 10 salariați și realizează o cifră de afaceri anuală netă sau deține active totale de până la 2 milioane euro, echivalent în lei;

¹ Comunicarea CE 2014/C 19/04 – *Orientări privind ajutoarele de stat pentru promovarea investițiilor de finanțare de risc*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0122\(04\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0122(04)&from=RO).

Categoria întreprinderilor mari are peste 250 de angajați, o cifră de afaceri anuală netă care depășește 50 de milioane de euro, sau active totale care depășesc 43 de milioane de euro, echivalent în lei.

Prin excepție, o întreprindere se încadrează în categoria IMM dacă procentul din capitalul social este de 25% sau depășit (dar să nu fie mai mare de 50%) de către următoarele categorii de investitori, cu condiția ca acești investitori să nu fie legați, individual sau în comun, de întreprinderea respectivă:

a) societăți publice de investiții, societăți de capital de risc, persoane fizice sau grupuri de persoane fizice care realizează – conform declarației anuale de venit – venituri majoritare din activitatea de investiții în capital de risc (business angels) și care investesc fonduri proprii în societăți necotate la bursă, cu condiția ca investiția totală a acestor investitori în aceeași întreprindere să nu depășească echivalentul în lei a 1.250.000 euro;

b) universități sau centre de cercetare fără scop lucrativ;

c) investitori instituționali, inclusiv fonduri de dezvoltare regională;

d) autorități ale administrației publice locale, respectiv consilii locale ale unităților administrativ-teritoriale cu un buget anual mai mic de echivalentul în lei a 10 milioane euro și cu o populație mai mică de 5.000 de locuitori.

Dacă pragul de 50% este depășit de către categoriile de investitori de mai sus, întreprinderea nu se mai încadrează în categoria IMM, fiind considerată întreprindere mare.

O întreprindere nu poate fi considerată IMM dacă 25% sau mai mult din capitalul sau din drepturile de vot ale acesteia sunt controlate, direct sau indirect, solidar sau individual, de unul sau de mai multe organisme publice.

17. Datele folosite pentru calcularea numărului de angajați și a valorilor financiare sunt datele aferente ultimului exercițiu contabil aprobat și se calculează anual. Acestea sunt luate în considerare de la data închiderii conturilor. Pentru întreprinderile noi, care nu au situații financiare aprobate, sunt luate în considerare datele rezultate în urma unei estimări realizate cu bună-credință de către acestea pe parcursul exercițiului financiar. În ceea ce privește pierderea sau dobândirea statutului unei anumite categorii de întreprindere se are în vedere și aspectul evolutiv, regulamentul prevăzând o analiză asupra a doi ani consecutivi în cazul în care se constată că la data închiderii conturilor o întreprindere a depășit pragurile stabilite pentru indicatorii luați în calcul¹. Ghidul CE pentru încadrarea în categoria IMM oferă detalii cu privire la aceste aspecte:

¹ Art. 4 din anexa 1, Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al CE de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din TFUE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=RO>.

Cazul	N (an de referință)	N – 1	N – 2	Statutul de IMM
1	IMM	Nu este IMM	Nu este IMM	Nu este IMM
2	IMM	IMM	Nu este IMM	IMM
3	IMM	IMM	IMM	IMM
4	IMM	Nu este IMM	IMM	IMM
5	Nu este IMM	IMM	IMM	IMM
6	Nu este IMM		IMM	Nu este IMM
7	Nu este IMM	IMM	Nu este IMM	Nu este IMM
8	Nu este IMM	Nu este IMM	Nu este IMM	Nu este IMM

Tabel preluat din CE : (2015), Manualul utilizatorului pentru definiția IMM, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg.

18. Prevederea privind cele două exerciții financiare consecutive nu se aplică în cazul în care pragurile aferente categoriilor IMM sunt depășite ca urmare a unei modificări în structura acționariatului, a unei fuziuni, a unei achiziții – modificări care nu au, de regulă, caracter temporar și nu sunt supuse efectelor de volatilitate (i.e. nu sunt conjuncturale). Astfel, întreprinderile care fac obiectul unei modificări de proprietate trebuie să fie evaluate pe baza structurii acționariatului lor la momentul tranzacției, nu la momentul închiderii ultimelor conturi¹. Caracterul temporar, volatil – anterior menționat – implică o analiză situațională care să privească o anumită perioadă suficient de mare în timp pentru a se vedea dacă modificarea respectivă a fost creată doar pentru a se respecta condițiile de eligibilitate necesare acordării unui ajutor de stat. În acest sens, trebuie avută în vedere intenția de modificare a acționariatului, scopul realizării acestei modificări. Excepția de la cei doi ani consecutivi creează premisele unor situații artificiale/forțate, la care companiile pot recurge pentru a beneficia de diverse ajutoare de stat.

19. Atragem atenția supra faptului că în aplicarea corectă a calcului privind indicatorii relevanți pentru încadrarea în categoriile de IMM (număr mediu anual de salariați și cifra de afaceri anuale nete/activelor totale) trebuie să se aibă în vedere inclusiv datele întreprinderilor partenere și/sau legate (afiliate) cu întreprinderea analizată. Pentru mai multe detalii a se vedea art. 6 din Anexa 1 a Regulamentului (UE) nr. 651/2014, precum și secțiunea următoare.

20. Cu privire la aceste aspecte în practica administrativă și judiciară pot exista probleme de interpretare, în lipsa unui criteriu obiectiv/standardizat pentru transformarea sumelor aferente cifrei de afaceri/activelor totale în euro,

¹ Secțiunea 1.1.3.1 pct. 6 lit. (e) din Decizia 2012/838/UE a Comisiei din 18 decembrie 2012, apud. CE : (2015), Manualul utilizatorului pentru definiția IMM, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg.

mai ales când sunt implicate întreprinderi legate din diferite state membre ca beneficiar al ajutorului de stat acordat. Se poate utiliza de exemplu cursul BNR de la data închiderii conturilor sau cursul Infoeuro pentru calcularea indicatorilor relevanți, cursul mediu anual sau cursul din momentul completării declarației privind încadrarea în categoria IMM. În contextul în care furnizorul de ajutor de stat nu clarifică aceste aspecte în ghidurile de acordare a ajutoarelor de stat pot apărea neclarități și defavorizarea unor potențiali beneficiari. O abordare similară poate exista și în ceea ce încheplinirea criteriului cumulativ de 5.000 de locuitori, pentru care este necesară clarificarea documentului și/ sau a sursei oficiale pentru demonstrarea îndeplinirii criteriului respectiv.

21. Semnalăm neconcordanța dintre prevederile Regulamentului (UE) nr. 651/2014 și art. 4 alin. (1) din Legea nr. 346 din 2004 privind stimularea înființării și dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii, cu modificările și completările ulterioare, unde limita pentru criteriul legat de numărul mediu de salariați pentru microîntreprinderi este de până la nouă salariați. Acest aspect poate crea confuzii în rândul beneficiarilor și furnizorilor de ajutor de stat, însă reglementarea comunitară este de aplicare directă în dreptul intern – prin urmare, limita aplicabilă este de până la 10 salariați, în conformitate cu art. 2 alin. (3) din Anexa la regulamentul menționat.

22. Un alt element care complică analiza este legat de faptul că schemele de ajutoare combină tipuri diferite de beneficiari; de exemplu, întreprinderile în sensul Legii nr. 31 din 1990 privind societățile comerciale, organizațiile non-guvernamentale în sensul Legii 26 din 2000 privind organizarea și funcționarea ONG-urilor, departamentele autonome din cadrul unor institute de cercetare, sau asocierile în participațiune. Încadrarea ultimelor două tipuri de beneficiari în categoriile de IMM este necesară pentru stabilirea cuantumului ajutorului acordat și a bonusurilor de finanțare, analiză care este dificilă de realizat. Astfel, pentru asocierea în participațiune încadrarea în categoria IMM se poate realiza prin cumularea datelor indicatorilor relevanți pentru toți membrii acesteia, iar ajutorul să se acorde în funcție de rezultatul global. Poate această abordare fi avută în vedere, în condițiile în care de esența asocierii în participațiune este că ea nu are personalitate juridică și nu constituie o entitate separată de membrii individuali ai acesteia, fiind doar o formă de cooperare pentru atingerea anumitor obiective? O altă opțiune ar fi aceea în care ajutorul se va acorda individual fiecăruia dintre membrii asocierii, analizând-se încadrarea în diversele categorii de IMM a fiecărei entități în parte, ajutorul abordându-se diferențiat. Clarificarea acestor aspecte revine furnizorului de ajutor de stat care trebuie să ia în calcul toate situațiile posibile, în caz contrar, lăsându-se loc la abordări discriminatorii și interpretabile.

Întreprinderi autonome, legate, partenere

23. Discuția se complică în ceea ce privește încadrarea solicitanților în diversele categorii de întreprinderi atunci când se aduc în discuție relațiile/

controlul dintre întreprinderi. Această distincție este necesară pentru a stabili o imagine clară a situației economice a unei întreprinderi și pentru a le exclude pe acelea care nu sunt IMM-uri veritabile. Prevederile legale disting între trei categorii, fiecare corespunzând unui anumit tip de relație: autonomie, parteneriat sau legături de control¹:

- întreprinderile autonome sunt definite prin excluderea celorlalte două tipuri de relații – respectiv de parteneriat sau de afiliere/legătură – fiind complet independentă, având fie unul sau mai multe parteneriate minoritare (fiecare mai puțin de 25%) cu alte întreprinderi;
- întreprinderile partenere sunt toate întreprinderile care sunt excluse de categoria întreprinderilor afiliate și între care există următoarea relație: o întreprindere (întreprinderea din amonte) deține individual sau în comun cu una sau mai multe întreprinderi asociate 25% sau mai mult din capitalul sau din drepturile de vot ale unei alte întreprinderi (întreprinderea din aval). Pragul de 25% poate fi atins sau depășit (dar să nu fie mai mare de 50%) de către următoarele categorii de investitori menționate la art. 3 alin. (2) din Anexa 1 din Regulamentul (UE) nr. 651/2014 – și detaliați în cadrul prezentei lucrări la pct. 16 – cu condiția ca acești investitori să nu fie legați individual sau în comun de întreprinderea analizată. Depășirea pragului de 50% conduce la încadrarea beneficiarilor în categoria întreprinderilor mari;
- întreprinderi afiliate/legate sunt întreprinderile între care există oricare dintre următoarele relații:
 - a) o întreprindere deține majoritatea drepturilor de vot ale acționarilor sau ale asociaților celeilalte întreprinderi;
 - b) o întreprindere are dreptul de a numi sau de a revoca majoritatea membrilor consiliului de administrație, de conducere ori de supraveghere a celeilalte întreprinderi;
 - c) întreprinderea are dreptul de a exercita o influență dominantă asupra celeilalte întreprinderi, în temeiul unui contract încheiat cu această întreprindere, sau în temeiul unei prevederi din actul constitutiv ori din statutul acesteia;
 - d) întreprinderea este acționară sau asociată a celeilalte întreprinderi și care controlează singură, în baza unui acord cu alți acționari ori asociați ai întreprinderii în cauză, majoritatea drepturilor de vot ale acționarilor sau asociaților întreprinderii respective.

24. Conceptul de control în încadrarea întreprinderilor în diferitele categorii de IMM implică – potrivit celor anterior menționate – atât un control legal, cât și de facto. „Controlul determină dacă o întreprindere este considerată

¹ Art. 3 din Anexa 1, Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al CE de declarare a anumitor categorii de ajutoare compatibile cu piața internă în aplicarea articolelor 107 și 108 din TFUE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=RO>.

un partener sau o întreprindere afiliată. Nu este vorba doar de capital sau titluri de participație, ci și de faptul că o întreprindere deține controlul asupra alteia, care trebuie să fie evaluată¹. În acest sens vorbim inclusiv de un control prin persoane fizice sau grup de persoane fizice care acționează solidar în cazul în care își desfășoară activitatea sau o parte din activitate pe aceeași piață relevantă sau pe piețe adiacente². În dreptul concurenței, „noțiunea de întreprindere trebuie înțeleasă în sensul că desemnează o unitate economică, chiar dacă din punct de vedere juridic această unitate economică este constituită din mai multe persoane fizice sau juridice”³.

25. În cauza SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) – Punerea în executare a hotărârii arbitrale Micula/România – C.J.U.E. are în vedere faptul că pentru a stabili dacă mai multe entități alcătuiesc o unitate relevantă din perspectiva ajutorului de stat este necesar a se verifica existența unor relații de control din perspectiva participărilor la capitalul social a întreprinderilor sau a unor legături de natură funcțională, economică sau organică. În cazul menționat s-a considerat că cele trei societăți cu activități în domenii complementare – fabricarea la scară industrială de produse alimentare, produse de morărit și, respectiv, ambalaje din plastic – fiind deținute de către aceeași acționari cu legături strânse între aceștia și societățile respective alcătuiesc o singură unitate economică în sensul aplicării normelor în materie de ajutoare de stat⁴.

26. Dacă analiza legăturilor prin persoane juridice în cazul întreprinderilor este relativ ușor de analizat atunci când vine vorba de participații la capitalul social al întreprinderilor, legăturile de influență dominată în baza unor relații contractuale devin mai complicate și mai nuanțate. Putem vorbi de relații comerciale client – furnizor suficient de importante ca valoare, astfel încât să exercite o influență dominată a unei întreprinderi asupra celeilalte. Sunt dificil de identificat criterii obiective care să definească influența dominată. Poate fi vorba de un contract de exclusivitate sau de franciză⁵ – de exemplu; sau poate fi vorba de relații comerciale importante, prin raportare la cifra de afaceri a întreprinderii dominate, care prin simpla reziliere unilaterală ar conduce la falimentarea acesteia. Mecanismele de influență pot fi multiple, fiind dificil de analizat din perspectiva furnizorului de ajutor de stat, mai ales că cele mai multe contracte sunt supuse secretului comercial.

¹ Manualul utilizatorului pentru definiția IMM.

² Art. 3 alin. (3) din Anexa 1, Regulamentul (UE) nr. 651/2014 al CE.

³ Cauza C-170/83, Hydrotherm GERÄTEBAU GMBH, Rec., 1984, p. 3016, punctul 11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ0170&from=FR>.

⁴ Cauza SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) — Punerea în executare a hotărârii arbitrale Micula/ România, p. 34, pct. 31, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:393:FULL&from=EN>.

⁵ Două întreprinderi cu o franciză nu sunt neapărat considerate afiliate. Aceasta depinde de termenii fiecărui acord de franciză în parte. Totuși, în cazul în care acordul de franciză creează una dintre cele patru relații enumerate mai sus, întreprinderile sunt considerate afiliate. CE : (2015), Manualul utilizatorului pentru definiția IMM, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg,

27. Atunci când în discuție apar persoanele fizice sau grupurile de persoane fizice lucrurile se complică și mai mult, gradul de incertitudine crescând. Prevederile legale nu disting între funcțiile pe care persoanele fizice le-ar putea avea pentru a putea exercita o influență dominantă sau pentru a controla deciziile în cadrul întreprinderilor analizate. Acestea pot fi administratori, acționari, auditori, membri ai consiliului de administrație etc. – în principiu, orice poziție care conform prevederilor legale în vigoare sau documentelor statutare ar putea exercita tipurile de relații menționate pentru întreprinderile afiliate. Relațiile de control dintre persoane fizice pot avea la bază – de exemplu – prevederi din statutul întreprinderilor, cum ar fi prevederile legate de minoritatea de blocaj a deciziilor, însă acest aspect nu este suficient, fiind necesare informații despre modul în care acțiunea concertată a anumitor persoane influențează decizional și nu numai activitatea întreprinderilor.

28. Un alt element ce trebuie adus în discuție prin raportare la controlul/influența dominantă prin persoanele fizice/grup de persoane fizice este legat de tipurile de relații dintre acestea, deoarece ele ar putea crea premisele unor acțiuni concertate. În acest sens putem vorbi de relații de rudenie, de afinitate, de prietenie și nu numai. În cauza C-110/13 HaTeFo GmbH/Finanzamt Haldensleben – cu privire la noțiunea de grup de persoane fizice care acționează în mod concertat din perspectiva prevederilor legate de întreprinderile afiliate – s-au avut în vedere condițiile care trebuie îndeplinite pentru a se putea stabili că anumite persoane acționează în mod concertat, dacă este suficientă o cooperare funcțională între persoanele fizice implicate în ambele întreprinderi și care se desfășoară fără litigii sau divergențe, ori se impune o conduită concertată evidentă a acestor persoane¹. De asemenea, s-a avut în vedere inclusiv ceea ce presupune conduita concertată, dacă aceasta poate rezulta dintr-o simplă cooperare de fapt. Pentru a considera dacă întreprinderile sunt afiliate prin persoane fizice/grup de persoane fizice trebuie avute în vedere analiza raporturilor juridice și economice stabilite între întreprinderi. Se consideră că acționează în mod concertat persoanele fizice care se coordonează pentru a exercita asupra deciziilor comerciale ale întreprinderilor în cauză o influență care exclude ca întreprinderile respective să poată fi considerate ca fiind independente una de cealaltă din punct de vedere economic. Îndeplinirea acestei condiții depinde de împrejurările cauzei și nu este în mod necesar subordonată existenței unor relații contractuale între aceste persoane, și nici chiar constatării intenției lor de a eluda definiția IMM-ului în sensul acestei recomandări².

29. În ceea privește relațiile de familie, din analiza textului deciziei cauzei anterior menționate observăm menționarea faptului că astfel de legături

¹ Cauza C-110/13 HaTeFo GmbH/Finanzamt Haldensleben, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=148389&pageIndex=0&doclang=RO&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=302286>.

² Idem, p. 39.

presupun existența posibilității de a se coordona, pentru a exercita asupra deciziilor comerciale ale întreprinderilor în cauză o influență care exclude ca acestea din urmă să poată fi considerate ca fiind independente una de cealaltă din punct de vedere economic¹. Premisa relațiilor de familie presupune posibilitatea acțiunii concertate, însă acest aspect nu este suficient pentru a considera întreprinderile ca fiind afiliate, analiza fiind necesar a fi efectuată. De asemenea, se impune inclusiv respectarea criteriului privind acțiunea pe piețe relevante, adiacente, sau o parte a acestora. În plus, beneficiarilor trebuie să li se ofere posibilitatea de a demonstra contrariul posibilității presupuse de existența relațiilor familiale. De asemenea, CJUE afirmă următoarele: coordonarea acțiunilor persoanelor fizice pentru a exercita asupra deciziilor comerciale ale întreprinderilor în cauză o influență care exclude ca întreprinderile respective să poată fi considerate ca fiind independente una de cealaltă din punct de vedere economic nu este în mod necesar subordonată existenței unor relații contractuale între aceste persoane, și nici chiar constatării intenției lor de a eluda prevederile legale pentru încadrarea în IMM.

30. Demonstrarea controlului/influenței dominate din perspectiva legăturilor prin persoane fizice sau grup de persoane fizice nu este suficientă dacă nu se îndeplinește și condiția acțiunii pe aceeași piață relevantă/adiacentă, sau o parte a acesteia. Comunicarea CE nr. 97/C 372/03 privind definirea pieței relevante în sensul dreptului comunitar al concurenței are în vedere în analiza pieței relevante combinarea pieței produsului și pieței geografice². Aceasta definește piața relevantă a produsului prin toate produsele și/sau serviciile pe care consumatorul le consideră interschimbabile sau substituibile datorită caracteristicilor, prețurilor și utilizării căreia acestea îi sunt destinate. Piața geografică relevantă are în vedere zona în care întreprinderile respective sunt implicate în oferta și cererea de produse sau servicii în cauză, în care condițiile de concurență sunt suficient de omogene și care poate fi deosebită de zonele geografice învecinate, deoarece condițiile de concurență diferă în mod apreciabil în respectivele zone³. Este considerată piață adiacentă piața unui produs sau a unui serviciu care este situată direct în amonte sau în aval de piața relevantă.

31. Toate aceste concepte economice: piața relevantă a unui produs, piețe adiacente pe lanțul de producție, substituibilitatea produsului, preferințele consumatorilor, calcularea cotelor de piață necesită analize economice detaliate pentru care nici furnizorii, nici beneficiarii de ajutoare de stat nu dispun de expertiza necesară. În plus, este un proces care implică timp și resurse importante, iar expertiza pentru astfel de analize este limitată, implicând

¹ Idem, p. 37.

² Comunicarea CE nr. 97/C 372/03 privind definirea pieței relevante în sensul dreptului comunitar al concurenței, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=RO).

³ Idem.

abordări multidisciplinare: tehnice despre produs; economice; de concurență; sociologice despre preferințele consumatorilor etc.

32. Dacă încadrarea în categoria IMM este relevantă pentru acordarea unor ajutoare exceptate în principiu de la procedura de notificare către CE (ajutor regional pentru investiții, ajutoare pentru IMM, ajutoare pentru inovare, etc), conceptul de întreprindere unică a apărut pentru prima dată în perioada de programare 2013 – 2020 în cadrul Regulamentului (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei din 18 decembrie 2013 privind aplicarea art. 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor de minimis, la art. 2 alin. (2). Conceptul este pus în relație cu suma maximă ce poate fi acordată în cadrul ajutorului de minimis. Plafonul respectiv se aplică întreprinderii unice – adică grupului de întreprinderi legate (din care întreprinderea solicitantă face parte), și nu fiecărei întreprinderi în parte.

33. Criteriile de definire a întreprinderii unice sunt identice cu cele de definire a întreprinderilor afiliate/legate prin intermediul persoanelor juridice. Pentru fiecare stat membru, valoarea totală a ajutoarelor de minimis acordate unei întreprinderi unice nu poate depăși suma de 200.000 EUR pe durata a trei exerciții financiare. Astfel, dacă două întreprinderi formează o întreprindere unică (spre exemplu, A deține peste 50% din părțile sociale ale lui B), atunci A și B împreună vor putea beneficia de 200.000 euro pentru 3 ani fiscali consecutivi, și nu fiecare în parte de câte 200.000 euro¹.

34. Atât pentru palierul administrativ – din perspectiva furnizorilor/administratorilor schemelor de ajutor de stat, cât și pentru cel judiciar, aspectul încadrării în categoria IMM a potențialilor beneficiari de ajutoare de stat ridică numeroase dificultăți de analiză. Zona legăturilor întreprinderilor prin persoanele fizice/grupul de persoane fizice și acțiunea acestora pe piețele relevante de produs sau pe piețele adiacente este una dintre cele mai sensibile, cu posibilități cazuistice numeroase. Criterii obiective nu pot fi formulate și nu pot fi aplicate ca fiind general-valabile pentru situațiile identificate în practică.

¹ Regulamentul (UE) nr. 1407/2013 al Comisiei din 18 decembrie 2013 privind aplicarea articolelor 107 și 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene ajutoarelor de minimis, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1407&from=RO>.

Administrația de ieri și administrația de mâine

Conf. univ. dr. **Cristi IFTENE**
Universitatea Ovidius din Constanța

Aflându-ne la ceas aniversar nu putem decât să încercăm să analizăm perioada scursă de la marele eveniment care a reunit laolaltă toți românii și să vedem spre ce ne îndreptăm. Ajungem așadar să ne întrebăm, asemenea Sfântului Petru: *Quo vadis? et unde venis?*

Trebuie să recunosc încă de la început că o asemenea analiză nu este una nouă, deoarece a fost realizată în anul 1929 de către marele istoric Nicolae Iorga. Acesta, într-o conferință ținută la 5 Noiembrie 1928 la Școala de Științe de stat din București – la invitația fostului său elev, academicianul Andrei Rădulescu – a analizat *Administrația de ieri și administrația de mâine*¹.

Încercând să fructifice lunga experiență de istoric, Nicolae Iorga a expus în egală măsură aspecte teoretice, istorice, dar și elemente care țin de activitatea practică a administrației publice, el însuși ocupând o serie de funcții politice și administrative în aparatul de stat. De altfel autorul recunoaște că experiența îndelungată de „fabricant de legi sau de asistent la fabricarea legilor” l-au ajutat în realizarea analizei sale. Vom încerca să păstrăm scheletul analizei, dar vom transla epocile istorice analizate pentru a vedea dacă ceea ce se prescria de către marele istoric s-a întâmplat.

Atunci când pleca în analiza sa de la *ieri*, Iorga avea în vedere Regulamentul organic, *care este cea dintâi cămașă de forță în care a fost pus sufletul românesc*. Noi vom pleca de la provocările pentru administrația publică determinate de actul Marii Uniri.

Orânduirea noastră administrativă este alcătuită dintr-o serie de forme împrumutate. Aceste forme le-am acceptat în credința că prin ele vom spori viața noastră tradițională. Nu am putut crea cu ele o realitate, așa că ne găsim încă în fața unei mari enigme. Cu toate că am avut forme originale de organizare administrativă, am renunțat lesne la ele, în favoarea unor forme brevetate pe alte meleaguri.

Noi n-am avut în vocabularul nostru cuvintele „administrație” și „administrator”, dar administrația nu vine printr-o lege, printr-un regulament ca să ajungă la capăt mai nimic, ci ea începe de jos, din viața organică, cu caracter istoric, de la stratul fundamental al poporului, și după aceea, pe anumite trepte de logică istorică, se ridică până sus, afirma marele istoric în discursul său.

¹ Vezi în acest sens *Administrația de ieri și administrația de mâine*, București, Editura Școalei Superioare de Științe de stat, 1929, *Ce sunt și ce pot fi funcționarii publici*, extras din Buletinul Societății Generale a funcționarilor publici nr. 4 – 8 din 1922, București, Imprimeria Statului, ori *Ce a fost și ce este Constituția României*, Bucovina, I.E. Torouțiu, 1938.

Ca atare vă propun să plecăm de aici: ce avem original în organizarea administrativă. Fără îndoială că Marea Unire a găsit teritoriile locuite de români cu forme de organizare administrative proprii. Unele mai avansate – vezi sistemul din Bucovina ori Transilvania, altele mai puțin avansate. Puține forme însă erau forme autentice, românești. Nicolae Iorga identifica două forme specifice poporului român: *sfatul oamenilor buni și bătrâni și adunarea satului întreg*.

Cu alte cuvinte, ar trebui să identificăm în ce măsură modalitatea de numire în aceste funcții de luare a deciziilor s-a mai respectat ulterior instaurării „modernității”, sau dacă se mai poate identifica în zilele noastre. *Oamenii buni și bătrâni* erau aleși în aceste funcții datorită calităților lor și nu ocupau aceste demnități urmare a unor rezultate electorale. Ei luau decizii ce priveau întreaga comunitate administrată. Această instituție a funcționat până la domniile fanariote. Modernizarea aparatului administrativ a impus crearea corpurilor specializate care să administreze cele trebuincioase comunității. Iar acest lucru a dezumanizat relația dintre comunitate, locuitorul satului, cetățean și corpul administrativ. Încet, dar sigur, corpul administrativ devine un corp tehnic, care ia automat decizia, aplicând principii democratice, ținând cont de interesul majorității (și ignorând minoritatea).

Unificarea sistemelor administrative a fost o provocare pentru oamenii politici ai începutului de secol XX, după Marea Unire.

Basarabia unită cu România avea o suprafață de 45.349 km.p., împărțită în 9 județe: Hotin (3.841 km.p.), Soroca (3.267 km.p.), Orhei (4.053 km.p.), Lăpușna – cu orașul Chișinău (3.501 km.p.), Tighina (3.891 km.p.), Cahul (10.664 km.p.), Cetatea Albă (8.452 km.p.), Ismail (3.841 km.p.), Fălciu (2.120 km.p.), Bălți (5.786 km.p.).

Bucovina avea o suprafață de 5.726,8 km.p. și o populație de 794.942 (așa cum reiese din recensământul din 1910). Ea era împărțită în 20 de districte: Cernăuți (urban), Boian, Cernăuți (rural), Sadagura, Coțmani, Zastavma, Văscăuți, Vijnița, Stănești, Gura Putilei, Storojineț, Siret, Rădăuți, Seletin, Solca, Suceava, Gura Humorului, Stupicani, Câmpulung, Vatra Dornei. Acestea au fost împărțite în două județe – Storojineț (2.653 km. p) și Cernăuți (1.171 km.p), iar o parte a ajuns la județele Dorohoi (unde era ținutul Herța) și Rădăuți.

Totodată, nu trebuie uitat că printr-o ordonanță a Consiliului Dirigent din 2/15 ianuarie 1919 Transilvania a fost împărțită în 23 de județe: Făgăraș, Sibiu, Hunedoara, Alba, Turda, Arieș, Bistrița-Năsăud, Târnava Mare, Târnava Mică, Mureș-Turda, Cojocna, Solnoc-Dăbâca, Ciuc, Brașov, Trei Scaune, Sălaj, Sătmăr, Bihor, Arad, Maramureș, Bichiș, Cerna, Timiș-Torontal, Odorhei. În fruntea județelor au fost numiți prefecți. Această organizare s-a păstrat până în anul 1925.

Iată deci că integrarea organizatorică a teritoriilor nou unite cu România s-a dovedit a fi o problemă cu un grad ridicat de complexitate.

Organizarea politico-juridică din România interbelică a vizat consolidarea statului unitar, înzestrarea lui cu instituții democratice și definirea statului român ca stat de drept. Materializarea acestei preocupări și-a găsit expresia în modificarea Constituției de la 1866 și adoptarea Constituției din 1923.

Constituția prevedea că puterea legislativă aparține națiunii și este exercitată de către Parlamentul țării. Art. 33 consacra principiul suveranității naționale, exercitată numai de către Parlamentul României. Consiliul de miniștri – organ al administrației centrale de stat – nu avea o competență generală în domeniul puterii executive, ci numai în cazurile speciale prevăzute legal. Ministerele aveau sarcini sporite în administrație. Marea Unire a impus dezvoltarea corespunzătoare a administrației noului stat, în măsură să satisfacă complexitatea sarcinilor apărute. Ministerele erau grupări de servicii administrative, aflate sub autoritatea și conducerea unui ministru numit de către rege.

În același timp trebuie remarcat că organizarea administrativ-teritorială a României Mari a presupus în primă instanță menținerea ca unități de bază a județului și comunei.

Județul constituie unitatea administrativă descentralizată cu personalitate juridică, dar și o circumscripție teritorială deschisă serviciilor administrative ale unor ministere. Acesta are ca organe de conducere: *Prefectul* – investit cu puteri administrative depline – era reprezentantul local al guvernului; *Consiliul județean* – format din membri aleși prin vot universal și membri de drept – fiind organ colectiv deliberativ în toate problemele județului; *Delegația Consiliului județean* – formată din membri aleși de Consiliu – avea ca președinte pe prefect și decidea asupra administrației comunale din județ.

Pe lângă prefect, a existat un consiliu de prefecură, format din primarul orașului reședință, primul procuror și mai mulți funcționari din serviciile administrative. În același timp județul a fost împărțit în plăși, formate din mai multe comune. În fruntea plășilor era numit un pretor, iar prin legea din 1929 de către un prim pretor – ajutat de unul sau mai mulți pretori, însărcinați cu atribuțiuni administrative și judiciare. Prin decretul din 7 octombrie 1925 s-a realizat o nouă unificare și organizare administrativă a României.

Cu toate aceste legea administrativă din 1925 nu a răspuns tuturor necesităților unificării administrative. Fiecare provincie avea tendința unui sistem administrativ propriu, care nu putea fi înlocuit cu unul nou. Astfel, s-a pregătit o nouă reformă administrativă, care a fost pusă în aplicare la 3 august 1929, avându-se ca scop realizarea unei noi mari descentralizări și autonomii. Experiența din anul 1929 n-a adus rezultatele scontate și până în anul 1934 s-a revenit aproape în totalitate la legea anterioară (din anul 1925). La 27 martie 1936 s-a votat o nouă lege administrativă, iar prin Legea administrativă din 14 august 1938 s-a acordat personalitate juridică comunei, ținutului și județului.

Iată într-o analiză rapidă doar câteva dintre problemele cu care administrația publică românească s-a confruntat după Marea Unire.

Încercarea de a găsi un tipar natural în organizarea instituțiilor administrației publice românești a presupus fără îndoială și momente de experimentare, de încercări mai mult sau mai puțin reușite de armonizare a tendințelor de organizare a vieții administrative de la nivel internațional, la nivelul instituțiilor naționale.

Am împrumutat instituții pe filieră franceză, apoi pe filieră germană, iar după al II-lea Război Mondial pe filieră sovietică. Ce a mai rămas din tradiția administrativă românească? Mai nimic. Atenția față de aproape, decizia luată în funcție de criterii de apreciere obiective, de persoane competente, cu grijă față de administrați, respectul celor administrați datorat reprezentanților administrației, toate aceste sunt doar istorie.

Din păcate tendințele actuale de dezvoltare a administrației mențin această barieră. Avem tentația de a respecta doar principii matematice ori economice, ignorând elementul uman în realizarea actului de administrare. Administrația are tendința de a îngloba din ce în ce mai mult tehnica de calcul – noile tehnologii – în activitatea sa, iar acest fapt va determina o dezumanizare a administrației. Am fost întrebat odată dacă ar putea calculatorul să înlocuiască funcționarul public, și am răspuns categoric nu. Omul este o ființă atât de complexă și complexe sunt nevoile sale, încât unui sistem de calcul – oricât de avansat ar fi – i-ar fi greu să găsească soluții viabile.

În epoca contemporană se poate vorbi de o revoluție în administrație, tot așa cum se vorbește de o revoluție științifică și tehnică în unele domenii ale vieții sociale. Explicația acestui fenomen trebuie investigată în complexitatea nevoilor sociale, care se reflectă în administrația statală, având menirea să servească rațional și eficient exigențele din ce în ce mai mari ale oamenilor.

Într-adevăr, viața socială ridică în fața administrației o varietate nesfârșită de probleme, în scopul rezolvării lor. Iar o administrație bazată numai pe sisteme empirice nu poate soluționa cerințele oamenilor, în conformitate cu interesele generale, utilizând mijloace minime și realizând rezultate maxime.

Sistemul de educație românesc. Un secol de administrare și funcționare

Drd. Elena Roxana VIȘAN

SNSPA

E-mail: roxanne_lex@yahoo.com

1. Introducere

Când o societate își propune în mod organizat să progreseze, gândul tuturor se îndreaptă către educația realizată în mod sistematic, intens, cu obiective gândite pe termen lung. Acordând un loc central *educației* vom găsi răspunsul la problemele cu care se confruntă omenirea. Cu rol decisiv în asigurarea și dezvoltarea unui mediu socio-cultural, economic și politic, educația produce efecte pozitive în conștiința umană, ca o asumare conștientă la progres și responsabilitate.

Condiție *sine qua non* a reușitei – dar mai ales de corespondență între structurile sociale și mentale – acțiunea educațională poate fi prezentată ca un proces organizat de socializare, întemeiat pe recunoașterea imperfecțiunilor societății, în timp ce școala devine treptat pilonul coeziunii și mobilității sociale, cu consecințe directe în dezvoltarea și democratizarea societății.

Evoluția sistemului național de educație relevă existența unor oameni care priveau dincolo de prezent, prefigurând viitorul, acordând interes nu doar pentru cunoștințe, ci și pentru ceea ce trebuia să devină omul care avea acces la acestea: un cetățean responsabil pentru familie, națiune și umanitate.

Un prim pas al prezenței educației de nivel superior l-a constituit cea dintâi formă de învățământ superior din Țara Românească – Academia Sfântul Sava, găzduită în chiliile mănăstirii Sfântul Sava timp de un secol și jumătate. Ulterior, Constantin Brâncoveanu o transformă în Academia Domnească, stabilind programă de învățământ și fonduri materiale.

Aici și acum avea să înceapă istoria învățământului superior din Țara Românească, unde limbile de predare erau greaca și latina.

În anul 1818 se reorganizează instituția de învățământ superior, la solicitarea domnitorului Caragea, care dispune scoaterea școlii de sub tutela mănăstirească, fapt ce va conferi o oarecare autonomie administrativă și curriculară, promovând educația ca proces continuu de dezvoltare a ființei umane.

Un element de noutate îl reprezintă reconstrucția școlii superioare, coordonată de cărturarul ardelean Gh. Lazăr, care pune bazele primei *Școli Academice de Științe filozofice și matematice în lb. română*, afirmând: „*unui popor și un neam atât de vechiu, așa vestit și proslăvit cu toate rodirile pământului, precum și cu darurile duhovnicești i se cuvine o Academie cu Știință în Limba Maicii sale*”.

2. Aspecte teoretice

Primul act normativ care organizează educația în țara noastră este *Legea Instrucțiunii Publice din decembrie 1864*, care reglementa de o manieră modernă organizarea și funcționarea sistemului educațional.

Conform legii de la acea vreme, instrucțiunea publică se împărțea în trei mari cicluri de învățământ: primar, secundar și superior (art. 2). Ciclul primar includea „școalele primare din comunele rurale și urbane” (art. 3). Ciclul secundar includea „liceele, gimnaziale, seminariale, școalele reale, de bele-arte, profesionale și școalele secundare de fete” (art. 4). Ciclul superior includea „facultățile de litere, de științe matematice și fizice, de drept, de medicină” (art. 5)¹.

În anul 1866 apare primul *Regulament de ordine și disciplină pentru licee și gimnazii*, iar în 1870 regulamentul similar pentru școlile primare. Regulamentele au stabilit obligațiile și drepturile elevilor și profesorilor, normele de conduită în școală și în afara ei, sistemul de pedepse și recompense, multe dintre acestea fiind preluate în reglementările ulterioare, unele ajungând până în zilele noastre.

Cumpăna secolelor XIX și XX este influențată de eminentul Spiru Haret, de mai multe ori ministru al instrucțiunii publice (între 1897 și 1910). Acesta pune bazele unui ambițios program de reformă și modernizare în învățământ, prin care reușește să ridice școala românească la standarde ridicate. Astfel, deschide nenumărate școli în zona rurală – acordând o atenție mult mai mare nevoilor reale ale societății de atunci, printr-o acțiune susținută de Asociația generală a învățătoarelor și învățătorilor din România, creată în 1900; înființează secții cu profil real și modern în învățământului liceal, și introduce examenul de bacalaureat.

Potrivit datelor de la acel moment, sistemul de învățământ a avut limite greu surmontabile, fiind foarte puține cadre didactice, raportul studenți/elev la un profesor fiind de 82 în mediul rural, pentru anii 1908 – 1909, și de 56 în mediul urban. Alfabetizarea în zonele rurale a fost extrem de scăzută, fiind estimată la aproximativ 25% – 30% pentru mediul rural, pentru sexul masculin și în jur de 80% – 85% pentru zona urbană de sex masculin din aceeași cohortă².

De remarcat este *Legea asupra învățământului superior* din martie 1912, care preciza organizarea unor instituții anexate universităților – având titlu de seminarii, laboratoare, institute – cu rol în experimentarea pedagogică și formarea unui număr cât mai mare de cadre didactice și personal auxiliar de specialitate.

O nouă provocare pentru națiunea română, îl reprezintă primul război mondial, moment al făuririi statului național unitar roman. Aceasta este

¹ V. Boerescu, *Codicele român sau Colecțiune de legile principatelor Unite Române*, Tipografia Cesar Bolliac, 1865, p. 173.

² T. Høivik, *Dezvoltarea României: Grup de Studiu, Journal of Peace Research*, Vol. 11, Nr. 4 din 1974, pp. 283.

perioada în care sistemul de învățământ reușește să atingă un nivel de maturitate, prin adoptarea unei legislații care promova un învățământ primar obligatoriu și gratuit pentru toți cetățenii.

3. Cercetarea științifică

Anul desăvârșirii unității de neam a avut implicații în toate domeniile de activitate, cu efecte majore asupra educației, și pentru că avea loc integrarea a trei sisteme de învățământ diferite, din provinciile readuse la patria mamă.

Chiar dacă frământările politice și sociale n-au conținut, înfăptuirea unui ideal mult visat și așteptat a determinat o reorganizare unitară a școlii românești de la acea vreme, prin elaborarea și adoptarea în mai multe etape unui cadru legislativ care să asigure o bună funcționare a sistemului de educație: Legea asupra învățământului superior din anul 1912 – o completare a legii haretiene din anul 1898, continuată de legile din anii 1931, 1932, 1942; Legea învățământului primar din 1924 și apoi aceea din anul 1939; Legea învățământului secundar teoretic din anul 1928 și apoi aceea din anul 1939; Legea pentru învățământul secundar industrial și comercial din 1936. Cadrul juridic menționat oferea o puternică implicare din partea autorităților timpului, cuprinzând toate nivelurile și tipurile de instituții școlare, asigurând beneficii instructiv-educative atât în mediul urban, cât și rural, confirmat de gradul înalt al științei și tehnicii românești în acea perioadă.

Doctrina de specialitate de la acea vreme evidențiază o direcție bine stabilită în ceea ce privește scopul politicilor educației, cu direcție către o economie bazată pe industrializare și o economie agrară. În consecință, această politică urmărea organizarea unui învățământ unitar, cu atenție deosebită în mediul urban către specializările teoretice și tehnice, iar în mediul rural către o școală agrară, ceea ce demonstrează încercarea de a răspunde și de a se adapta direcțiilor de dezvoltare ale societății.

Criza economică dintre anii 1929 – 1933 contribuie la o reorientare a profilului învățământului secundar superior, accentul punându-se asupra școlilor de meserii, școli practice care schimbau caracterul teoretic al învățământului într-unul pragmatic, odată cu înființarea liceelor agricole, industriale și comerciale. Anul 1939 aduce noi schimbări în modul de funcționare a sistemului de învățământ secundar, prin adoptarea unui cadru juridic care oferea posibilitatea încheierii cursurilor liceale la sfârșitul clasei a VII-a, ca apoi să tindă către o școală cu profil tehnic. Numai cei care doreau să își desăvârșesc pregătirea frecventau și cursurile clasei a VIII-a, astfel încât să poată tinde către o treaptă pregătitoare: învățământul superior. O asemenea măsură evita o situație dezastruoasă din acea perioadă, în care majoritatea tinerilor terminau cele opt clase, dar erau în imposibilitatea promovării examenului de bacalaureat și astfel rămâneau lipsiți de o specializare într-un

anumit domeniu. Totodată ministrul ce conducea Ministerul Educației Naționale – sociologul Petre Andrei – spera ca prin această măsură să se realizeze o selecție corectă, o recalibrare a performanțelor școlii românești și o recrutare mai lesnicioasă a minților luminate, care aveau să devină elita guvernamentală a țării.

În ceea ce privește învățământul superior, s-a constatat că reglementările legislative în domeniul educației din anii 1929, 1928, 1931 nu au reușit să *satisfacă într-un mod echitabil trebuințele vieții sociale*, existând totuși un număr relativ mic de studenți comparativ cu întreaga populație. Aceeași perioadă evidențiază pe de o parte discrepanța dintre orientările profesionale umaniste ale tinerilor din acea vreme – 42% studenți fiind înscriși la facultatea de drept, față de 1% studenți înscriși la agronomie și medicină veterinară – iar pe de altă parte neputința politicilor educaționale de a asigura inserție pe piața muncii, determinând astfel absolvenți șomeri licențiați, care nu puteau să își valorifice pregătirea.

După primul război mondial, învățământul juridic este structurat în cursuri de licență – potrivit Decretului nr. 474 din februarie 1924 – de trei ani, iar durata studiilor de doctorat de doi ani. Dintre disciplinele curriculei academice a școlii doctorale în domeniul științe social-economice amintim: Drept administrativ, Legea agrară și industrială. Sociologie, Drept civil general¹.

În ceea ce privește administrarea învățământului academic, ne îndreptăm atenția către Legea de organizare a învățământului universitar din 1932, care dispunea în art. (2) că universitățile sunt instituții de stat autonome, așezăminte de învățământ superior teoretic și aplicat, precum și instituții de cercetări pentru progresul științei și răspândirii culturii², prevederi stipulate și în prezent.

Perioada celui de-al doilea război mondial și anii după acesta plasează sistemul de învățământ în sfera influențelor istorico-sociale determinate de către regimuri politice diferite. *În țările în care s-a instaurat regimul comunist învățământul a dobândit o structură aparte, diferită de cea interioară: caracter exclusiv de stat, caracter de clasă, implicare în lupta politică pentru „edificarea societății socialiste și comuniste”³.*

Școala românească se impune acum în numele acțiunii de „democratizare” a țării, care debutează prin înlocuirea *învățământului supraprimar cu gimnaziul unic*⁴, componentă a învățământului secundar, unde elevii intrau fără examen de admitere. Instaurarea noului regim aduce o acțiune intensă de alfabetizare a adulților în mod special – a neștiutorilor de carte, citit, scris, socotit, ca o limită instruire, ca apoi să fie completată cu o îndoctrinare a cursanților în vederea aderării la noile politici ale statului. Acum are loc epurarea elitei academice și a elitelor politice liberal-democrate, perioadă care a dus la reformarea

¹ M. Guțan, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Hamangiu, București, 2008, p. 278.

² C. Dariescu, *Istoria statului și dreptului românesc în epoca contemporană*, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 64.

³ C. Dariescu, *Istoria ...*, op. cit., p. 169.

⁴ Șt. Bărsănescu, *Cu privire la problema dezvoltării pedagogiei ca știință*, în *Analele româno-societice, pedagogie – psihologie*, nr. 4 din 1957.

școlii, privită ca un instrument de promovare și implementare a noilor idealuri educaționale, sub cupola unui edificiu totalitar al epocii. Prima acțiune în reorganizarea învățământului constă în desființarea școlilor particulare și transformarea în instituții de învățământ de stat, întemeiate pe ideologia marxistă, cu implicații *materialist-dialectice și istorice*¹.

La început durata învățământului a fost redusă și a determinat o restrângere profundă a curriculei școlare, în special a limbilor moderne: franceză, engleză, germană – și înlocuirea acestora cu limba rusă – precum și eliminarea religiei. După 1956, se constată unele deficiențe la nivelul politicilor educaționale și astfel se revine asupra unor modificări, care atrag după sine mixtarea învățământului liceal, prin crearea secțiilor real și uman, revenindu-se la învățământul de dinainte de 1948.

Instaurarea regimului comunist aduce preluări din sistemul de învățământ de tip sovietic, în școala românească apărând o serie de schimbări precum: învățământul elementar sau primar cuprindea toți copiii cu vârste cuprinse între 6 – 11 ani, continuat de școala gimnazială cu clasele V – VII, și nu în ultimul rând învățământul liceal, care se oprește la clasa a XI-a. Totodată se introduce studiul științelor sociale: socialismul științific, economia politică, filozofia, intensificându-se acțiunea de îndoctrinare a tinerei generații².

Alinierea școlii românești la cea europeană orientează guvernanții epocii către dezvoltarea învățământului universitar în toate centrele de vârf ale țării, dar și spre crearea unei prese pedagogice, ceea ce asigura o dirijare a procesului instructiv-educativ la cote maxime, prin înființarea Gazetei învățământului, a Editurii Didactice și Pedagogice, precum și a două institute cu rol în creșterea calității în domeniul pedagogic, respectiv a Institutului de Perfecționare a Personalului Didactic și a Institutului de Științe Pedagogice.

Legea privind învățământul din 1968 introducea noi elemente privind structura învățământului: școlarizarea obligatorie de la vârsta de 6 ani până la clasa a X-a și se înființează două tipuri de licee: unul de cultură generală și altul de specialitate, asigurând resursa umană necesară unui proces continuu și complex de industrializare și urbanizare a noii societăți.

O noutate pentru întregul sistem de învățământ este reprezentată de către principiul integrării învățământului cu cercetarea și producția³, principiu care este pus în aplicare prin adoptarea unei noi legi – Legea educației și învățământului din România, adoptată în anul 1978, și care organizează învățământul liceal pe două trepte: prima cuprinde clasele a IX-a și a X-a, considerate treapta întâi, obligatorie, iar a doua treaptă cuprinde clasele a XI-a și a XII-a.

¹ I. Gh. Stanciu, *Școala și doctrinele pedagogice în sec. XX*, Ed. Institutul European, Iași, 2006, p. 243.

² I. Gh. Stanciu, *Școala ..., op. cit.*, p. 243.

³ O. Oprea, *Tehnologia instruirii*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1979, p. 23.

Un element al inovării este susținut și de principiul integrării, care stabilea ca 30% din numărul alocat orelor de curs să fie afectate activităților practice, căci numai așa, conform art. (1) al legii: *învățământul (...) asigură înfăptuirea politicii partidului și statului privind pregătirea cadrelor, pentru toate domeniile activității economice și sociale(...), creșterea unor generații temeinic pregătite pentru muncă și viață*¹. Învățământul epocii totalitare urmărea în acest fel construirea unei societăți socialiste multilateral dezvoltate, care avea drept sarcină principală pregătirea forței de muncă, unde omul devenise un element *perfectibil prin muncă*¹.

Anii 1990 conferă statului național român o nouă guvernare, un nou regim politic, care aduce o serie de schimbări la nivel social, economic și politic. La nivelul sistemului de învățământ societatea românească moștenise o proiecție instituțională a educației, care avea în vedere să satisfacă nevoia de industrializare a societății totalitare. Ca urmare a acestor aspecte, a fost dificil de pus în practică o nouă abordare a procesului de educație. Astfel, reapare o reformă a învățământului, care s-a succedat dinamic, dar nu și profund, lăsând incertitudini asupra politicilor publice educaționale și asupra modului de organizare și funcționare al acestuia.

Contextul politic din acea perioadă a influențat sistemul de învățământ prin trei componente: *o lipsă de direcție, utilizarea învățământului drept mijloc pentru obiective politice nelegate de învățământ și utilizarea populației cuprinse în învățământ drept obiectiv electoral*². Astfel, schimbările apărute nu au modelat sistemul în funcție de cerințele adresate de societate, iar învățământul s-a adaptat conform cerințelor participanților la sistem³.

Perioada 1990 – 1996 poate fi luată ca termen de referință pentru ciclul școlar, în raport cu cronologia reformei stabilită printr-un nou cadru legislativ, în contextual căruia se desfășoară procesul de educație⁴. Această nouă reconfigurare impune o implicare unitară la nivelul decidenților politici, a resursei umane din domeniul educației, precum și din partea beneficiarilor acesteia, determinând cu precădere modificări asupra reglementărilor juridice impuse de noile exigențe politice, economice și administrative.

Chiar dacă la început reforma în educație a fost artificială, s-a constatat că învățământul constituie unul dintre factorii profesionalizării și de aceea trebuie mult mai mult efort din partea decidenților politici de a formula o finanțare obiectivă, care să țină cont de organizarea unui sistem de învățământ integrat mecanismelor economiei de piață. Așadar, procesul reformator a determinat adoptarea unei noi Legi a învățământului, nr. 84 din 1995, care

¹ M. C. Călin, *Datoria morală și procesul educației*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1978, p. 48.

² Ad. Miroiu, în Colectiv de autori, *Învățământul românesc azi*, Ed. Polirom, 1998, p. 21.

³ Ad. Miroiu, în *Învățământul ..., op. cit.*, p. 24.

⁴ I. Neacșu, în Colectiv de autori, *Școala românească în pragul mileniului III*, Ed. Paideia, București, 1997, p. 11.

structura sistemul de educație astfel: învățământul preșcolar (grupa de vârstă 3 – 6/7 ani), obligatorie grupa mare; învățământul obligatoriu – care includea clasele IX – X, unde clasele XI-XII au caracter facultativ, asigurând dimensiunea liber consimțită a educației prin acordul de voință al fiecărui minor și a reprezentanților legali ai acestuia, o treaptă de învățare orientată spre diferite filiere de formare: licee, școli profesionale, postliceale; învățământul superior (începând cu vârsta de 18 ani) și educația adulților.

Dorindu-se o flexibilizare și liberalizare mult mai profundă și complexă a actului de educație – pe baza unei dezvoltări calitative și cantitative a furnizorilor de servicii publice de învățământ, care să satisfacă interesele individului, dar și ale colectivității în general – a fost adoptată o nouă Lege a educației naționale, nr. 1 din 2011, cu scopul de a promova un învățământ *orientat pe valori, creativitate, capacități cognitive, capacități volitive și capacități acționale, cunoștințe fundamentale, competențe și abilități de utilitate directă, în profesie și în societate*.

Articularea unui cadru legislativ armonizat, flexibil și coerent s-a concretizat prin adoptarea Legii Educației Naționale nr. 1 din 2011, cu modificările și completările ulterioare, care impune cadrul pentru exercitarea (...) dreptului fundamental la învățătură pe tot parcursul vieții.

Statutul de stat membru al Uniunii Europene determină modificări majore în mentalul societății naționale, cu efecte pozitive în ceea ce privește promovarea politicilor educaționale și garantarea dreptului la educație, consfințit în legea fundamentală a statului român.

Semnificativă este astfel, viziunea educației contemporane, care conturează un sistem educațional european, direcționat bipolar, către orientarea privind pregătirea profesională – ca parte integrantă a mecanismelor economiei de piață și către dezvoltarea furnizorilor de servicii publice/private de educație, cu accent pe evoluția calitativă și cantitativă a sferei umane, tehnologice, administrative¹.

Educația se regăsește în actualitate prin ceea ce susține și dezvoltă, ea constituie obiectul dreptului la educație² – un drept fundamental al omului, cu rol esențial în exercitarea celorlalte drepturi. În acest sens dreptul la educație are un pronunțat caracter universal, care reiese din accesul egal și nediscriminatoriu la actul de educație: *orice persoană are dreptul la învățătură*, după cum prevede art. 26 alin. (1) al Declarației Universale a Drepturilor Omului.

Identificăm așadar dreptul la învățătură ca parte integrantă a dreptului la educație, cu un spectru de influență limitat prin acumularea de cunoștințe teoretice și practice într-un anumit domeniu de activitate. Chiar dacă există o relație de la parte la întreg între educație și învățătură³, educația nu se reduce

¹ E. R. Vișan, *Relația sistemului de învățământ național cu piața muncii*, în *Responsabilitate publică în educație*, Constanța, 2018.

² I. Moroianu Zlătescu, A. Moț, A. Bulgaru, *Educație. Dreptul la educație și educația pentru drepturile omului*, Ed. IRDO, București, 2016, p. 7.

³ I. Moroianu Zlătescu, A. Moț, A. Bulgaru, *Educație ..., op. cit.*, p. 8.

doar la teaurizarea informațiilor, ci ea este un izvor nesecat de evoluție și productivitate. Sub acest aspect finalitatea educației are în vedere „*crearea de indivizi responsabili și profesioniști, liberi să ia decizii și să participe la punerea lor în practică, în cunoștință de cauză. Reafirmăm că educația nu începe și nu se sfârșește odată cu realizarea dreptului la învățătură, ci continuă să se manifeste de-a lungul vieții*”¹.

Modul de exercitare a dreptului la educație trasează linii directoare raportate la particularitățile intelectuale, psihice, de vârstă și gen; la libertatea persoanei de a alege forma de educație; la libertatea părinților de a le asigura copiilor educația morală și religioasă în conformitate cu conștiința acestora; la alegerea în mod liber a unei instituții publice sau private de educație, astfel încât să asigure standardele minime prevăzute de lege; la orientarea și formarea profesională în concordanță cu capacitățile și aptitudinile vocaționale ale persoanei.

4. Concluzii și implicații

Analiza temei raportează o evoluție a sistemului de învățământ, transfigurat de schimbările politico-sociale, administrativ-economice ale timpurilor istorice, politice și juridice.

Jumătatea secolului XX permite organizarea învățământului unitar pe întreg teritoriul țării, accentul fiind pus pe adoptarea unei legislații specifice domeniului educațional, prelungirea duratei învățământului obligatoriu, înființarea unor institute de învățământ superior pentru pregătirea cadrelor necesare economiei și culturii românești, organizarea învățământului tehnico-profesional și reglementarea învățământului particular.

Organizarea unitară a învățământului de la acea vreme s-a realizat prin extinderea legislației existente înainte de unificare, susținându-se un învățământ de stat atât pentru populația românească, cât și cea minoritară. În Legea pentru învățământul primar al statului și învățământul primar normal (1924) se prevedea – pe lângă dezvoltarea grădinițelor – prelungirea cu încă trei clase a învățământului obligatoriu, înființarea școlilor de adulți. În ceea ce privește minoritățile naționale, aceasta prevedea înființarea de stat a unor școli în limba maternă a populației, cu obligativitatea de a învăța și limba română.

Prelungirea duratei învățământului obligatoriu de la patru ani la șapte ani a constituit un beneficiu pentru statul român. Conținutul curricular de la acea vreme a primit nenumărate critici în ceea ce privește necesitatea diferențierii în conformitate cu particularitățile geografice, astfel încât se introduce o curriculă minimală, comună tuturor școlilor. Aceasta pornește de la proiectul de lege al lui Dimitrie Gusti, fiind finalizat de către Petre Andrei, iar cunoștințele erau

¹ A. Anda, V. Nedelcu-Ienei, *Dreptul la învățătură, drept fundamental al omului*, IRDO, București, 2007, pp. 58 – 60 și 70 – 71.

grupate pe „unități de viață”, cu un conținut suplimentar de adaptare al școlii la condițiile geografice și economice ale zonei.

În învățământul secundar atenția este îndreptată către introducerea bacalaureatului, ca instrument de selecție pentru accesul în învățământul superior. Se păstrează astfel școlile secundare, transformate în licee cu profil teoretic; cursul superior al liceului fiind în clasele V – VII. Se creează un liceu unitar, cu o durată de șapte ani, iar în planul de învățământ disciplinele umaniste erau dominante.

O inovație a Legii privind organizarea învățământului teoretic – în timpul ministrului C. Angelescu – constă în introducerea „anului preparator” al facultății, pe care absolvenții bacalaureatului îl implementau, și pentru care considerau că au înclinații. Calitatea activității din acel an era un element hotărâtor în continuarea studiilor. Modificările legislative din 1937 readuc liceul la opt ani, reorganizează secțiile științifică și literară și se renunță la inovația amintită mai sus.

Evoluția învățământului românesc a cuprins un număr cât mai mare de tineri și copii, cu grade diverse de calificare, și a atins o creștere multiplă pe mai multe planuri, în special aceea cantitativă, fiind 70 – 80 de studenți la 10.000 de locuitori.

Printre efectele negative asupra învățământului din acea perioadă se numără supraîncărcarea programelor școlare, îngreunând procesul de învățare și implicare în actul de educație al tinerilor. Promovarea forțată – la solicitarea organelor politice locale – a determinat scăderea interesului elevilor pentru învățătură. Toate acestea au condus la ostracizarea „omului nou” invocat în teoriile marxiste, transformându-l într-unul dezorientat, incapabil să se afirme în atingerea propriilor aspirații.

A vorbi astăzi despre sistemul de învățământ românesc înseamnă a prospecta viitorul acestuia, lucru care nu ne este facil, cunoscând dependența acestuia față de factorii economici, sociali și politici. Totuși vom aborda o orientare către două direcții de cercetare. Prima se referă la educația tinerilor pentru a face față eventualelor cerințe din viitor, pe baza unei selecții și a unei reformări riguroase a curriculei, adaptată la nevoile și solicitările actorilor de pe piața muncii, precum și o reasigurare și implementare a activităților practic-aplicative. Cea de a doua vizează educația celor ce vor trăi peste câteva decenii – o educație pe termen lung, unde tendințele sistemului de învățământ trebuie să cultive capacitatea de a controla schimbarea, nu numai prin accentuarea spiritului critic, ci și prin dobândirea și crearea unor valori care să determine o evoluție a schimbărilor sociale. Aceste direcții pot fi implementate printr-o *învățare pentru anticipare și pentru participare*¹, ambele fiind elemente principale în aplicarea mecanismului educației pentru dezvoltare.

¹ J.W. Botkin, M. Elmandjra, M. Malița, *Orizontul fără limite al învățării. Lichidarea decalajului uman*, Ed. Politică, București, 1981, p. 23 – 30.

Învățarea pentru anticipare pregătește tânără generație în vederea întâmpinării unor evenimente neprevăzute, folosind întrebări precum: Ce tehnică se va utiliza peste aproximativ ... ani?; Ce profesii de viitor vor fi ? etc. Învățarea pentru participare are rolul de a-i determina pe tineri să conștientizeze drepturile și responsabilitățile – atât individuale, cât și colective, cultivând în acest sens capacitatea de cooperare, concentrare și empatie în raport cu semenii.

Privit în viitor, sistemul de învățământ atrage atenția asupra faptului că școala de azi și cea de mâine nu își va mai asuma singură funcțiile, ea va coordona procesul de instruire și va orienta influențele educative către scopul final al societății, spre o educație permanentă a viitorului, ca pilon al dezvoltării durabile și al creșterii economice.

Monumentele istorice – mărturii ale tradițiilor și identității culturale a poporului român

Denisa BĂLĂȘOIU¹

I. Considerații generale privind semnificația monumentelor istorice în istoria poporului român

Identitatea unui popor o dau tradițiile sale. Când vorbim despre *tradiții*, avem în vedere cultura națională, spiritualitatea poporului, specificul personalității celor care îl compun, toate valorile întrupate în zestrea de frumos, de continuitate, în bunurile materiale și imateriale, între care plasăm și monumentele istorice.

Am găsit de cuviință în anul în care poporul român sărbătorește un centenar de la împlinirea idealurilor de unitate națională să abordăm problematica monumentelor istorice – care reprezintă tema tezei noastre de doctorat – a locului pe care acestea le-au ocupat în devenirea materială și spirituală a națiunii române.

Poporul român s-a remarcat în istorie ca fiind un popor iubitor de frumos, în toate formele în care acesta se poate concretiza. Iubitor de artă, de cultură, de poezie; nu întâmplător s-a născut formula „*românul s-a născut poet*”.

Monumentele istorice sunt parte a patrimoniului cultural al poporului român, care include două mari componente: **patrimoniul cultural mobil** și cel **imobil**.

La alcătuirea în timp a patrimoniului cultural imobil în țara noastră au contribuit nu numai spiritele luminate în arta de a edifica construcții, marii arhitecți pe care i-a dat neamul românesc, ci și personalități remarcabile ale timpurilor apuse, provenind din state europene. Împreună au făcut o capitală care era evocată în perioada interbelică prin formula „*micul Paris*”, datorită nu neapărat boemei bucureștene, ci și construcțiilor care – multe dintre ele – seamănă izbitor cu cele existente la Paris și în alte orașe europene, precum Viena sau Budapesta, ca să menționăm doar două dintre cele renumite prin frumusețea lor arhitecturală.

Monumentele istorice sunt mărturii vii ale timpului trecut, ale istoriei și ale identității unui popor. Avem datoria să le conservăm, să le păstrăm și să le transmitem generațiilor viitoare. Ele fac parte din ceea ce constituie **domeniul public în accepțiunea lato sensu a termenului**, de aceea legiuitorii vremurilor – inclusiv cei ai timpului prezent – s-au îngrijit să le consacre un regim juridic specific, care să le asigure, pe cât posibil, nemurirea.

¹ Notar stagiar la Institutul Notarial Român; Absolventă a Facultății de Drept, Universitatea București; Coordonator științific: prof. univ. dr. Verginia Vedinaș; denisabalasoiu@icloud.com.

Centenarul Marii Uniri coincide într-un mod fericit cu celebrarea la nivelul Uniunii Europene a **anului european al patrimoniului cultural**. În 2018 se sărbătorește în Europa diversitatea patrimoniului cultural. Obiectivul este de a încuraja cât mai multe persoane să descopere și să aprecieze patrimoniul cultural al Europei și de a consolida sentimentul de apartenență la un spațiu european comun. Sloganul Anului este „*Patrimoniul nostru: la confluența dintre trecut și viitor*”.

II. Succintă prezentare a regimului juridic aplicabil monumentelor istorice în sistemul normativ actual românesc

Monumentele istorice sunt bunuri imobile, construcții și terenuri situate pe teritoriul României sau în afara granițelor, semnificative pentru cultura, istoria și civilizația națională și universală. Regimul de monument istoric este conferit prin **clasarea** acestor bunuri imobile, conform procedurii prevăzute de legea specială. Ele fac parte integrantă din patrimoniul cultural național și sunt protejate de lege.

Orice stat înțelege să protejeze, să conserve anumite bunuri care, indiferent de titularul dreptului de proprietate asupra lor – public sau privat – constituie „valori deosebite, mărturii ale dezvoltării sale istorice, de multe ori contribuții la crearea valorilor culturii universale”¹.

Aceste bunuri se circumscriu noțiunii de domeniu public în accepțiunea extinsă a termenului. Noțiunea de *domeniu public* este identificată de doctrină și legislație într-o dublă accepțiune. În accepțiunea *stricto sensu*, domeniul public se identifică cu proprietatea publică, această viziune aparținând cu precădere autorilor de drept privat. În *sensul larg* al termenului, domeniul public cuprinde, pe lângă bunurile proprietate publică, și anumite bunuri proprietate privată, care, prin semnificația lor deosebită – istorică, culturală, artistică – sunt supuse unor regimuri de protecție specială, în scopul conservării lor și transmiterii generațiilor viitoare.

Regimul aplicabil monumentelor istorice este prevăzut de către Legea nr. 422 din 2001 privind protejarea monumentelor istorice². Acestea pot aparține fie domeniului public sau privat al statului și al unităților administrativ-teritoriale, fie persoanelor fizice sau juridice de drept privat.

Indiferent de titularul dreptului de proprietate, ele sunt supuse unui regim exorbitant, derogatoriu de la dreptul comun.

Monumentele istorice care se află în proprietate publică sunt inalienabile, imprescriptibile și insesizabile și se supun exclusiv regulilor de drept public. Acestea pot fi date în administrare unor instituții publice, pot fi concesionate,

¹ Corneliu Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale în reglementarea noului Cod civil, ed. a II-a revizuită și reactualizată*, Ed. Hamangiu, București, 2015, p. 126.

² Publicată în M. Of. al României, nr. 938 din 20 noiembrie 2006.

închiriate sau date în folosință gratuită instituțiilor de utilitate publică, cu condiția să existe avizul al Ministerului Culturii și Identității Naționale sau al direcțiilor pentru cultură, culte și patrimoniu cultural național care funcționează în fiecare județ și în municipiul București.

Cele aflate în proprietate privată sunt supuse unui „*regim juridic mixt*”, în care se împletesc regulile de drept public cu cele de drept privat, cele de drept public având un caracter dominant, conducător, statul având asupra acestor bunuri un drept de pază și protecție¹. Bunurile din această categorie care sunt deținute în proprietate privată pot face obiectul circuitului civil, dar nu oricum, ci în condițiile stricte ale Legii 422 din 2001. Astfel, asupra monumentelor istorice aflate în proprietatea particularilor se suprapun două drepturi, respectiv un drept de proprietate privată și unul de pază și protecție, care se exercită de o persoană morală de drept public, aceasta fiind persoana juridică stabilită potrivit legii să acționeze în numele statului. „Dreptul de pază și protecție, caracteristic domeniului public, este în favoarea puterii publice și, până la urmă, în favoarea întregii societăți”².

Semnificația acestor bunuri care sunt de interes public excede intereselor titularilor drepturilor de proprietate asupra lor, iar acțiunea acestora nu poate fi privită în mod izolat, ci prin prisma efectelor pe care le produce în societate.

Alienarea bunurilor clasate ca fiind monumente istorice este supusă unor limitări, concretizate – în principal – prin exercitarea dreptului de preempțiune de către statul român, și în subsidiar de către unitățile administrativ-teritoriale în raza cărora este situat bunul.

„*Prin instituirea acestor reguli de protecție domenială se urmărește să se înlăture riscul de devalizare a patrimoniului cultural național, prin alienarea irațională și în scopuri financiare obscure a monumentelor istorice*”³, după cum se apreciază în doctrină.

Bunurile care sunt clasate ca fiind monumente istorice aflate în proprietatea particularilor își conservă apartenența la proprietatea privată, dar sunt supuse unor restrângeri în exercitarea acestui drept fundamental. Aceste restrângeri sunt permise de art. 53 din Constituție, care reglementează regimul *restrângerii exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*. Ele trebuie să se încadreze în spiritul și litera acestui text. Limitarea exercițiului acestui drept este în scopul salvării unor valori naționale.

III. Concluzii

Prin cele expuse anterior am urmărit să relevăm succint rolul monumentelor istorice în evoluția poporului român. Chiar în denumirea acestei

¹ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, Ed. ALL Beck, București, 2005, vol. II, p. 173.

² V. Vedinaș, Al. Ciobanu, *Reguli de protecție domenială aplicabile unor bunuri proprietate privată*, Ed. Lumina Lex, București, 2001, p. 124.

³ V. Vedinaș, Al. Ciobanu, *Reguli ..., op. cit.*, p. 113.

categorii de bunuri se regăsește referirea la **istorie**. Avem în vedere faptul că ele sunt evocate prin sintagma „*monumente istorice*”, adică **monumente ale istoriei, urme vii ale istoriei unui popor, unei civilizații**. Nu întâmplător ele sunt denumite prin aceeași formulă în majoritatea statelor lumii, inclusiv la nivelul Uniunii Europene, unde se resimte o preocupare pentru păstrarea tuturor componentelor patrimoniilor culturale ale statelor membre.

Uniunea Europeană a așezat dintru început la baza constituirii sale principiul „*unitate în diversitate*”. Uniunea reprezintă o punere laolaltă a patrimoniilor statelor membre și de aceea, apreciem că fiecare stat trebuie să acorde o atenție deosebită acestei categorii de bunuri, care conferă identitate construcției patrimoniului european comun. Obiectivul Uniunii Europene, astfel cum se desprinde el din întregul ansamblu de acte juridice – în centrul cărora se află Tratatul de la Lisabona, care a fost ratificat și de România¹ și a intrat în vigoare la 1 decembrie 2009 – este să „*contribuie la înflorirea culturilor statelor membre, respectând diversitatea națională și regională a acestora și punând în evidență, în același timp, moștenirea culturală comună*”². Monumentele istorice sunt parte componentă, integrantă și importantă a acestei *moșteniri culturale comune*.

Am putea vorbi și de legitimitatea teoriei **domeniului public lato sensu** în raport cu unele reglementări internaționale privind bunurile culturale. Statul român a aderat, cu precădere după evenimentele din decembrie 1989, la convenții internaționale în materia bunurilor culturale, ca o expresie a intrării sale în sânul comunității europene și mondiale.

Reglementările internaționale în materie „consacră rolul deosebit în trecutul, prezentul și viitorul umanității, pe care o serie de bunuri patrimoniale îl dețin”³.

¹ România a ratificat Tratatul de la Lisabona prin Legea nr. 13 din 2008, publicată în M. Of. al României, nr. 107 din 12 februarie 2008.

² D. Vătăman, *Uniunea Europeană. Ghid practic de specialitate*, Ed. Pro Universitaria, București, 2015, p. 430.

³ V. Vedinaș, Al. Ciobanu, *Reguli ..., op. cit.*, p. 134.

